

JUAN HERNANDEZ ARMENTEROS
TOMAS MANCHA NAVARRO
JOSE EMILIO VILLENA PEÑA (*)

Un fondo de compensación interterritorial desvirtuado.

En el presente artículo hemos querido obviar llevar a cabo una revisión de las distintas posturas conceptuales en torno a la posible naturaleza y experiencias internacionales de un Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.), cuestiones que, por otra parte, han sido ya sobradamente tratadas por un amplio elenco de estudiosos, especialmente dentro del terreno fiscal (1).

Por el contrario, nos hemos planteado básicamente dos objetivos. En primer lugar, señalar que papel juega el recientemente creado F.C.I. dentro del ordenamiento legal español y en función de éste si ha sido recogido adecuadamente en los Presupuestos Generales del Estado para 1982. Y, en segundo lugar, simular diversas alternativas de reparto, inspiradas en posibles interpretaciones que pueden desprenderse tanto del articulado de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), como del proyecto de Ley del F.C.I..

1. EL F.C.I. EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL.

El F.C.I. aparece por vez primera en nuestra normativa legal en el artículo 158-2 de la Constitución, con la finalidad expresa de

(*) Los autores son profesores del Departamento de Política Económica de la Universidad de Málaga.

(1) En este sentido pueden verse, entre otros, los trabajos que se recogen en la referencia bibliográfica.

“corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad... con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

Es decir, las transferencias a cargo de dicho Fondo deberán constituir un recurso de las Comunidades Autónomas (C.A.), que como se señaló posteriormente, en la LOFCA, constituirán uno de los grupos en que pueden englobarse los distintos mecanismos financieros de dichas C.A. En concreto, esta última ley puntualiza determinados aspectos del FCI entre los que caben destacar los siguientes:

1) Su carácter *solidario*, en virtud de su función teórica de ser un instrumento tendente a corregir los desequilibrios interregionales.

2) Su dotación anual, *no inferior* al 30 por ciento del total de la inversión de las Administraciones Públicas fijada en los presupuestos de cada ejercicio.

3) Su distribución entre los **territorios comparativamente menos desarrollados** en base a cuatro variables: renta, migraciones, paro y superficie, de acuerdo con los siguientes criterios (2):

a) La inversa de la renta por habitante.

b) La tasa de migraciones de los últimos diez años.

c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.

d) La superficie territorial.

e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.

f) Otros criterios que se estimen procedentes.

(2) La ponderación de estos criterios —según la LOFCA—, se deberán establecer por Ley, revisable cada cinco años.

4) Su finalidad para financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones; y, en general, aquellas otras inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos.

5) Del destino de los recursos recibidos por esta vía deberá darse cuenta anualmente a las Cortes Generales, así como del estado de realización de los proyectos en curso de ejecución, que previamente habrán sido determinados de común acuerdo, entre el Estado y las C.A. Si quedan excedentes en un ejercicio económico, dichos fondos deberán quedar afectos a la atención de proyectos de ejercicios posteriores.

Como resulta obvio, el marco general que ofrece la LOFCA no recoge un conjunto de detalles que es necesario precisar a fin de poder proceder llegado el caso, a distribuir el F.C.I. En este sentido, dentro de los *Acuerdos Autonómicos* pactados por las dos grandes representaciones parlamentarias, U.C.D. y P.S.O.E., se recoge un proyecto Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (3) que pretende resolver todos los problemas derivados de la implementación y posterior distribución del mismo.

De una forma sintética, dicho proyecto establece las siguientes proposiciones y concreciones:

1) La adecuación del F.C.I. al sistema general de financiación autonómico de forma que:

a) se articule con otros aspectos de la financiación de las C.A., especialmente con el procedimiento previsto para la determinación del porcentaje de participación de las mismas en los ingresos del Estado.

b) no suponga un incremento del gasto público.

2) La dotación del mismo en cuantía no inferior al 30 por ciento de la *inversión pública real nueva* fijada en los Presupuestos

(3) Vid. *Acuerdos Autonómicos 1981*. Colección Informe nº 36. Ed. Nacional. Madrid 1981. pg. 97-110.

Generales de cada año, excluída la del Ministerio de Defensa y los gastos de conservación, mejora y sustitución del capital (4).

3) Los beneficiarios del Fondo serán *todas* las C.A. y provincias, en su caso (5).

4) La distribución del F.C.I. se hará de acuerdo con el siguiente baremo:

a) El 70 por ciento de forma inversamente proporcional a la *renta por habitante* de cada C.A., ponderada por la población que posea y multiplicada por la relación existente entre la renta por habitantes de la C.A. que la tenga más baja y la correspondiente a cada C.A.

b) Un 20 por ciento directamente proporcional al *saldo migratorio*, definido por la media del saldo interno más la media de emigración, en los últimos diez años. Las C.A. cuyo saldo sea positivo no participarán en este porcentaje.

c) Un 5 por ciento directamente proporcional al *paro* existente en cada C.A., considerando la diferencia entre la tasa de paro de cada territorio y la tasa media nacional. No participarán en este porcentaje aquellas C.A. cuyo nivel de paro sea inferior a dicha media nacional.

d) El 5 por ciento restante se distribuirá de forma directamente proporcional a la *superficie* de cada C.A.

La condición de insularidad supone para Canarias y Baleares aumentar la participación que les correspondiera según lo anterior en un 5 por ciento, más un 1 por ciento adicional por cada 50 Kms. de distancia existente entre dichos territorios y Madrid.

Sin entrar aquí a discutir otras posibles alternativas de distribución del F.C.I., pues cada C.A. puede preferir alguna variante que le beneficie más que la anteriormente expuesta, lo que parece

(4) Los primeros se excluyen, según versiones oficiales, en función de que consideran gastos de consumo público en sentido económico, y los segundos por cuanto forman parte y se computan en el coste efectivo de los servicios que se transfieren.

(5) Lo cual está en contradicción con la LOFCA donde se afirmaba que se distribuiría entre los territorios comparativamente menos desarrollados.

quedar claro es el deseo de los firmantes del Acuerdo de que se beneficien en mayor cuantía las C.A. con problemas más acusados.

2. EL F.C.I. EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1982: PRINCIPALES PROBLEMAS Y CONSIDERACIONES.

2.1. Las dificultades técnicas para la distribución del Fondo.

Aunque en un principio pudiera quedar claro la facilidad para distribuir el Fondo según los criterios expuestos, no lo será tanto para quienes conozcan las dificultades de operar con la *información estadística* de nuestro país.

Así, por ejemplo, el 70 por ciento del F.C.I. se distribuirá en función de los niveles de renta per cápita de cada C.A. según los datos proporcionados por el I.N.E.; que se sepa este organismo no había asumido con anterioridad esta función y no creemos que pudiera elaborarla en tan corto espacio de tiempo. ¿Acaso se ha estimado la distribución en base a la última información proporcionada por el Banco de Bilbao (6) que data de 1977?. Y si como cabe suponer ha sido así, vamos a operar, para 1982, con datos que probablemente no habrán de corresponderse con los de 1980 como hubiese sido deseable. Quizás se pudiera aducir con cierta ironía que si en 1959 la política de estabilización, según reconoció el entonces Ministro de Hacienda D. Mariano Navarro Rubio, tuvo que ser seguida a través de los ratios que publicaba el Banco de Urquijo, por lo que respecta al tema comentado no hemos avanzado mucho desde entonces.

En cuanto a las migraciones (7) y paro (8), con lo cual completamos ya el 95 por ciento del F.C.I., las estadísticas plantean asimismo sus problemas.

(6) *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, 1977.

(7) En lo relativo al saldo migratorio, hay que suponer que el I.N.E. habrá reelaborado sus datos al respecto, ya que la información publicada sobre migraciones, 1961-70 y 1971-75, viene referida a dos períodos distintos a los que señala el ya mencionado proyecto de Ley del F.C.I.; la media de los últimos diez años.

(8) Por ejemplo, la polémica sobre si las tasas de paro oficiales son las reales o no.

Todos estaremos de acuerdo en que más vale operar sobre estadísticas harto dudosas que no hacer nada. Pero estos hechos no hay que silenciarlos, sino corregirlos.

Por otra parte, la propia fórmula distributiva que se deduce del proyecto de Ley del F.C.I., no es muy afortunada, ya que puede inducir a confusiones. Así, por ejemplo, en la distribución del mayor porcentaje del F.C.I., el 70 por ciento correspondiente a los niveles de renta, se dice que se hará "de forma inversamente proporcional a la renta por habitantes de cada territorio, ponderado como se señala más adelante" (9) y a continuación se especifica "Se ponderará por la población correspondientes a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad" (10).

La plasmación analítica simplificada de la anterior fórmula sería:

$$\frac{1}{Y_i} \cdot P_i \cdot \frac{Y_{\min}}{Y_i}$$

$$\sum_{i=1}^{17} \frac{1}{Y_i} \cdot P_i \cdot \frac{Y_{\min}}{Y_i} \quad (1)$$

Siendo:

Y_i = renta per cápita de cada C.A.

P_i = población de cada C.A.

Y_{\min} = renta per cápita de la Comunidad que la tenga más baja.

(9) Ministerio de Hacienda: *Memoria del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*, pág. 25.

(10) *Ibidem*, pág. 26.

Pero, si simplificamos aún más la anterior expresión, en base a que Y_{\min} es una constante que puede eliminarse, llegaremos a:

$$\frac{P_i}{Y_i^2} \quad (2)$$

$$\sum_{i=1}^{17} \frac{P_i}{Y_i^2}$$

Donde como puede comprobarse, a la hora de calcular la participación de cada C.A. en función de la variable renta, el único factor adicional que se tiene en cuenta es la población, de forma que aquellas zonas que posean un mayor número de habitantes se verán favorecidas, siendo un mero juego de palabras la fórmula explicitada en el susodicho proyecto de Ley del F.C.I. sobre que se tenga en consideración la renta per cápita de la Comunidad más "pobre".

Incorporando el resto de las variables, y teniendo en consideración la ponderación que se concede a cada una de ellas, llegaríamos como fórmula definitiva a:

$$0,7 \frac{P_i}{Y_i^2} + 0,2 \frac{M_i}{\sum_{i=1}^{17} M_i} + 0,05 \frac{(D_i - \bar{D})}{\sum_{i=1}^{17} D_i - \bar{D}} + 0,05 \frac{S_i}{\sum_{i=1}^{17} S_i} \quad (3)$$

Donde:

M_i = Saldo migratorio de cada C.A. Sólo se considera si $M_i > 0$.

D_i = Tasa de paro de cada C.A. Sólo se considera si $D_i > \bar{D}$.

\bar{D} = Tasa media de paro a nivel nacional.

S_i = Superficie de cada C.A. en Km^2 .

En los casos de Baleares y Canarias los resultados deben ser corregidos por el hecho insular "incrementando la participación de estas Comunidades en el FCI en el 0,15 por ciento y en el 1,93 por ciento, respectivamente, reduciendo la participación de los territorios no insulares proporcionalmente" (11).

El detenerse en las anteriores consideraciones se debe a que ello, lejos de ser trivial, encierra serios problemas a la hora de comprobar las cifras exactas que debieran corresponderle a cada C.A. por el F.C.I.

2.2. La falacia del fondo.

Con anterioridad a la discusión en el Parlamento de los Presupuestos Generales del Estado para 1982 comienzan a aparecer gran cantidad de artículos sobre la importancia de las cifras que, a través del F.C.I., se van a distribuir entre las diversas C.A. El título de uno de ellos, no podría ser más sugestivo: *Una tarta de 180.000 millones de pesetas para repartir en 1982* (12). Las regiones españolas subdesarrolladas podrían encender nuevamente la vela de una esperanza tantas veces truncada. Sin embargo, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 1982 vienen a negar la finalidad para la que dicho Fondo fue pensado que no debía ser otra que la *solidaridad* entre las distintas Comunidades que conformarán el Estado autonómico español. No es nuestro propósito echar leña a un tema de por sí polémico. El principio de solidaridad puede entenderse de multitud de formas según las posiciones ideológicas que cada uno mantenga, el rol que desempeñe en la sociedad o el nivel de vida que tenga la zona geográfica de España en la cual viva. No es nuestro objetivo, por tanto, entrar -en este momento- en discusiones en ese terreno, ya que si los problemas de las Comunidades Autónomas (C.A.) subdesarrolladas son muchos y graves, los de España en su

(11) *Ibíd.*, pág. 29.

(12) Véase el diario *El País* de 16 de Septiembre de 1981.

conjunto -en la actualidad- no son menos, pero ello no es óbice para reconocer que dicho Fondo, tal como ha quedado reflejado en los Presupuestos, no es una tarta a repartir sino una *falacia* a descubrir. Y sólo desde esa óptica deberá entenderse el objeto de las siguientes líneas.

En primer lugar, la cifra de Inversión Pública tomada como base para calcular la cuantía del Fondo, no se corresponde con las ofrecidas por el Gobierno cuando hace referencia al Programa de Inversiones Públicas (P.I.P.), se debe este hecho de haberse tomado como base de cómputo el capítulo 6° de los Presupuestos referentes a las "inversiones reales" y no considerarse el capítulo 7° sobre "*transferencias de capital*".

Por otra parte, olvidándonos por un momento del problema estadístico y de que las cifras presupuestadas para el F.C.I. sean correctas o no, pues de la aplicación de la fórmula de distribución anteriormente descrita los datos que obtenemos, a partir de las últimas fuentes estadísticas existentes, son algo distintos a los ya publicados y que aparecen en los Presupuestos. Centremonos precisamente en las cifras del Presupuesto de 1.982 y comparémoslas con las del año anterior en el que no existió F.C.I.; podría hacerse -al menos- la siguiente observación:

Cada C.A. obtiene un porcentaje en la distribución del Fondo -en mayor o menor cuantía- según la incidencia que tenga en la misma las cuatro variables consideradas, pero el F.C.I. no se superpone a la estructura presupuestaria de años anteriores para tender a corregir desequilibrios interregionales, sino que al formar parte del capítulo de inversiones reales del propio Presupuesto, puede quedarse -y de hecho creemos que se queda- en un simple mecanismo de reasignación de las partidas presupuestarias de este capítulo, pasando un número de ellas al susodicho Fondo hasta completar el porcentaje que le corresponda y quedar las otras inversiones previamente programadas en el 70 por ciento restante.

En el cuadro nº 1 se establecen los datos que corresponden a las respectivas C.A. según las cifras regionalizadas sobre inversiones directas que se encuentra en el anteproyecto de Presupuestos. De la posterior distribución del volumen de inversión no regionalizada se puede decir lo que se quiera, pero de hecho no se conoce y no existe ningún argumento que nos induzca a pensar que se distribuirán de forma más favorable a las regiones subdesarrolladas; dado los problemas económicos y sociales de las regiones

industrializadas actualmente azotadas por la crisis económica y las consiguientes presiones que han de ejercer sobre la Administración Central.

Un observador atento que comparase los porcentajes que cada C.A. obtiene del Fondo, columna (2), con lo que le correspondieran de la inversión total regionalizada aprobada en los Presupuestos de 1981, verá claramente que salvando el caso de Castilla-León, todas las C.A. que se sitúan por encima, quedan luego por debajo en el porcentaje correspondiente al 70 por ciento restante de la inversión una vez deducido el Fondo, columna (1), y viceversa. De forma que, si con el 30 por ciento de la inversión real correspondiente a dicho Fondo hay una redistribución en favor de las C.A. de menor renta por habitante, con el 70 por ciento restante se aplican unos criterios inversos tendentes a compensarla y dejar prácticamente inalterada la estructura distributiva de las inversiones que se propugnaron para 1981. Los casos más claros de pérdidas son los de Andalucía (26,17 por ciento en el F.C.I. y 12,49 por ciento del resto regionalizado) y Extremadura (8, 16 y 0,50 respectivamente); y de ganancias el de Madrid (5,26 y 21,58 por ciento).

Si la finalidad pretendida con el F.C.I. era primar a las C.A. con mayores problemas económicos, alterando sustancialmente, para 1982, la estructura presupuestaria de 1981, podría hacerse una simulación, aplicando a los 277.104,7 millones de pesetas de inversión real regionalizada ajenas al Fondo a los porcentajes que le correspondieron a cada C.A. en 1981 y después se le añadieran las cantidades del FCI, nos daría una distribución bastante distinta a la que se recoge en los Presupuestos, ver columna (4). Como puede contemplarse no sólo salen perjudicadas las C.A. de baja renta per cápita como Andalucía y Extremadura, sino otras como Cataluña y País Vasco muy azotadas por el paro.

Finalmente, otra consideración curiosa es el gran incremento presupuestario para Madrid (Administración Central) en un país inmerso en un proceso descentralizador, lo cual serviría de anécdota si no fuera un hecho preocupante y paradójico.

En definitiva, el F.C.I. -si se aplica- debe tender, como señala el artículo 138 de nuestro ordenamiento constitucional, a garantizar el establecimiento de un equilibrio económico ordenado y justo entre las diversas partes del territorio español, en aras de hacer efectivo el ya reiterado principio de solidaridad interregional, lo demás es una falacia, un desviar la atención hacia los primeros árboles para evitar que se vea, con mayor atención, un bosque que sigue prácticamente inmutable.

CUADRO N° 1

EL FCI EN LOS PRESUPUESTOS DE 1982

(EN MILLONES DE PESETAS)

REGIONES	INVER- SION SIN FCI. (1)	%	F.C.I. (2)	%	INVER- SION TOTAL (3) = (1) + (2)	% 1982	% 1981	INVER- SION SIN FCI PARA SEGUN 1981 (4) *	INVER- SION TOTAL CON FCI. (5) = (2) + (4)	%
ANDALUCIA	34.620,5	12,49	47.102,9	26,17	81.723,4	17,88	16,75	46.415,0	93.517,9	20,46
ARAGON	13.376,5	4,83	4.385,4	2,44	17.761,9	3,89	4,62	12.802,2	17.187,6	3,76
ASTURIAS	6.664,1	2,40	4.686,6	2,60	11.350,7	2,48	2,13	5.902,3	10.588,9	2,32
BALEARES	4.157,5	1,50	1.966,9	1,09	6.124,4	1,34	1,21	3.353,0	5.319,9	1,16
CANARIAS	12.432,3	4,49	12.170,2	6,76	24.602,5	5,38	5,57	15.434,7	27.604,9	6,04
CANTABRIA	3.433,7	1,24	1.470,4	0,82	4.904,1	1,07	1,14	3.159,0	4.629,4	1,01
CASTILLA-LEON	27.999,0	10,10	16.872,4	9,37	44.871,4	9,82	9,13	25.299,7	42.172,1	9,23
CASTILLA-MANCHA	11.063,6	3,99	11.908,5	6,62	22.972,1	5,03	4,93	13.661,3	25.569,8	5,59
CATALUÑA	16.360,1	5,90	13.648,7	7,58	30.008,8	6,57	7,44	20.616,6	34.265,3	7,50
EUSKADI	3.490,7	1,26	5.957,1	3,31	9.447,8	2,07	2,51	6.955,3	12.912,4	2,82
EXTREMADURA	1.390,7	0,50	14.690,1	8,16	16.080,8	3,52	3,50	9.698,7	24.388,8	5,34
GALICIA	19.711,3	7,11	17.618,0	9,79	37.329,3	8,17	8,68	24.052,7	41.670,7	9,12
MADRID	59.790,5	21,58	9.476,3	5,26	69.266,8	15,15	15,60	43.228,3	52.704,6	11,53
.. (Admon.Central)	33.353,0	12,04	---	---	33.353,0	7,30	6,18	17.125,1	17.125,1	3,75
MURCIA	13.494,4	4,87	3.652,3	2,03	17.146,7	3,75	4,00	11.084,2	14.786,5	3,22
NAVARRA	798,7	0,29	1.475,9	0,82	2.274,6	0,50	0,58	1.607,2	3.083,1	0,67
P. VALENCIANO	11.566,2	4,17	11.509,1	6,39	23.075,3	5,05	5,00	13.855,2	25.364,3	5,55
RIOJA	1.938,8	0,70	738,1	0,41	2.676,9	0,59	0,58	1.607,2	2.345,3	0,51
CEUTA	665,3	0,24	325,2	0,18	990,5	0,22	0,23	637,3	962,5	0,21
MELILLA	798,5	0,29	345,2	0,19	1.143,7	0,25	0,22	609,6	954,8	0,21
TOTAL REGIO- NALIZADO	277.104,7	100,00	180.000,0	100,00	457.104,7	100,00	100,00	277.104,7	457.104,7	100,00

FUENTE: Elaboración propia, en base a los Presupuestos Generales de 1982.

(*) Esta columna se ha obtenido multiplicando los porcentajes de la columna anterior (% 1981) sobre el total regionalizado de inversión sin FCI en 1982 (277.104,7 millones de pesetas).

3. ACERCA DE LA DISTRIBUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL: OTRAS ALTERNATIVAS.

Tras la aplicación de los criterios recogidos en el proyecto de Ley del F.C.I., hemos obtenido -como ya apuntábamos con anterioridad- una distribución de dicho Fondo algo distinta a la que ofrecen los Presupuestos Generales para 1982, como puede comprobarse en el cuadro nº 2, columnas (2) y (1) respectivamente. Aunque, en primera instancia, esto pudiera parecer sorprendente, deja de serlo desde el momento que se comprueba que, en este aspecto y como ya también hemos señalado, existe un grave problema estadístico. Y ello es así, ya que utilizando los mismos criterios no pueden obtenerse resultados diferentes, a menos que la base de datos previos sea distinta. Entendemos que el problema principal estriba en el conocimiento correcto de los actuales niveles de renta *per cápita* de cada una de las Comunidades Autónomas, datos que sólo podemos construir a partir de la última publicación del Banco de Bilbao "*Renta Nacional de España y su distribución provincial*". Por nuestra parte ignoramos, a pesar de lo que se afirma en los Presupuestos Generales del Estado, la posible existencia de alguna estimación del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) sobre renta *per cápita* a nivel regional (13).

Por otra parte, la expresión analítica, a que conducen los criterios de distribución del F.C.I., es lo suficientemente compleja como para poder ser objeto -al parecer- de más interpretaciones. De hecho, ello pudiera ser también una razón adicional que explicara las mencionadas diferencias.

El detenernos en las anteriores consideraciones se debe a los serios problemas que se plantean a la hora de aprobar unos determinados porcentajes de distribución del *Fondo*, ya que la base de datos utilizada ocasiona el que algunas C.A. perciban o no estimables cantidades de dinero.

Consecuentemente, el primer paso a dar por las autoridades pertinentes, entendemos que debería ser la publicación por parte del I.N.E. de los datos sobre renta a nivel regional y su procedimien-

(13) Por lo tanto, hemos tenido que realizar nuestros cálculos sobre la base de los datos aportados al respecto por el Banco de Bilbao, lo que explica —a su vez— que en nuestras estimaciones no aparezcan Ceuta y Melilla con entidad propia, pues a ese nivel de desagregación ni siquiera en las citadas fuentes se encuentra dicha información.

to de obtención. De lo contrario, podrá existir un portillo abierto a la duda a través del que muchas personas piensen que se está trabajando con datos de escasa fiabilidad, dejando a parte el hecho paradójico de que a finales de 1981, un Estado como el español no disponga para distribuir fondos públicos más que de estadísticas elaboradas por instituciones privadas, aún siendo tan serias como las del Banco de Bilbao en el caso que nos ocupa.

Así por ejemplo, comparando las columnas (1) y (2) del cuadro nº 2 las diferencias son especialmente significativas en el caso de Andalucía, Cantabria, Castilla-Mancha, Galicia y Murcia, que según nuestra estimación deberían percibir cantidades superiores, mientras que Canarias, Cataluña, Euskadi y Madrid obtendrían volúmenes sensiblemente inferiores. Es decir, que salvando el caso de Canarias los territorios que se verían desfavorablemente afectados se corresponden con lo que tradicionalmente han sido zonas no industrializadas del Estado Español.

3.1 Una simulación sobre otras alternativas.

Entre otros planteamientos subjetivos (14) tendentes a proporcionar un mayor grado de equilibrio entre las diversas C.A., tal como propugna el artículo 138 de la Constitución, podrían encontrarse las estimaciones de las columnas (3) y (4), del cuadro nº 2, basadas en los dos supuestos siguientes:

En primer lugar, si el mencionado anteproyecto de Ley del F.C.I. establece unas determinadas condiciones para la participación de las C.A. con respecto a las variables paro y migraciones, de forma que aquellas que tengan una tasa de desempleo inferior a la media nacional y un saldo migratorio positivo en los últimos diez años queden excluidas de asignación por tales conceptos, cabría preguntarse, que ocurriría si se aplicara idéntico criterio restrictivo para aquellas regiones cuyo nivel de renta por habitante supere a la media nacional. Además puede comprobarse examinando la columna (3) que el reparto del *Fondo* cambia ostensiblemente, favoreciendo a las regiones más deprimidas (Andalucía, Canarias, Castilla-León, Castilla-Mancha, Extremadura y Galicia), que de esta forma absorberían más del 80 por ciento del volumen total de dicho *Fondo* y en detrimento - consecuentemente - de las zonas más desarrolladas (Cataluña, Madrid y Euskadi especialmente) que sólo obtendrían cantidades del *Fondo* en virtud de que, por ser áreas más industrializadas, en la actualidad están particularmente castigadas por el paro.

(14) Existen, por supuesto, otros puntos de vista como el expresado en el trabajo de Colom y Díaz (4, pág. 236) o en el de Calleja (3, pág. 448 y s.s.).

CUADRO N° 2

DISTRIBUCION DEL FCI: ALTERNATIVAS DIVERSAS

REGIONES	(1)		(2)		(3)		(4)	
	Millones de Ptas.	%	Millones de Ptas.	%	Millones de Ptas.	%	Millones de Ptas.	%
ANDALUCIA	47.129,9	26,168	52.050,6	28,917	62.904,6	34,947	64.962,0	36,090
ARAGON	4.385,4	2,437	4.363,2	2,424	1.323,0	0,785	—	—
ASTURIAS	4.686,6	2,604	4.066,2	2,259	5.047,2	2,804	5.119,2	2,844
BALEARES	1.966,9	1,093	1.524,6	0,847	99,0	0,055	—	—
CANARIAS	12.170,2	6,761	9.183,6	5,102	11.370,6	6,317	11.869,2	6,594
CANTABRIA	1.470,4	0,817	3.222,0	1,790	304,2	0,169	—	—
CASTILLA-LEON	16.872,4	9,374	16.738,2	9,299	19.636,2	10,909	20.111,4	11,173
CASTILLA-MANCHA	11.908,5	6,616	13.581,0	7,545	15.825,6	8,792	16.374,6	9,097
CATALUÑA	13.648,7	7,583	11.415,6	6,342	997,2	0,554	—	—
EUSKADI	5.957,1	3,310	4.644,0	2,580	1.036,8	0,576	—	—
EXTREMADURA	14.690,1	8,161	14.842,8	8,246	17.944,8	9,636	18.304,2	10,169
GALICIA	17.618,0	9,788	19.006,2	10,559	22.948,2	12,749	23.248,8	12,916
MADRID	9.476,3	5,265	7.822,2	4,379	1.094,4	0,608	—	—
MURCIA	3.652,3	2,029	4.869,0	2,705	6.208,2	3,449	6.282,0	3,490
NAVARRA	1.475,9	0,820	1.278,0	0,710	183,6	0,102	—	—
VALENCIA	11.509,1	6,394	10.648,8	5,916	13.588,2	7,549	13.728,6	7,627
RIOJA	798,1	0,410	684,0	0,380	88,2	0,049	—	—
ESPAÑA	180.000,0	100,000	180.000,0	100,000	180.000,0	100,000	180.000,0	100,000

Nota: Incluyendo las cantidades asignadas a Ceuta y Melilla. (1) Distribución del FCI según Presupuestos Generales del Estado, 1982. (2) Distribución del FCI según cálculos propios en base al anteproyecto de ley sobre el mismo. (3) Distribución del FCI según criterio de exclusión en base a las Comunidades Autónomas (cuya renta per cápita sobrepase la media nacional) permaneciendo el resto de criterios que figuran en el anteproyecto. (4) Distribución del FCI según criterio propio, excluyendo a aquellas C.A. cuya renta per cápita supere la media nacional.

FUENTE: Elaboración propia.

El otro supuesto, mucho más restrictivo y, por tanto discutible, sería el de eliminar de cualquier tipo de participación a aquellas C.A. cuya renta *per cápita* supere la media nacional, en cuyo caso la distribución resultante quedaría tal como se recoge en la columna (4) del citado cuadro nº 2.

La justificación de la adopción de criterios más restrictivos, que los contemplados en el anteproyecto de *Ley del F.C.I.* pueden basarse -fundamentalmente- en la consideración de que, entre las diversas variables socio-económicas que recoge dicho anteproyecto, es la renta la que posee un carácter estructural más definido. De forma que una política presupuestaria tendente a aminorar los desequilibrios regionales existentes en España, aún siendo beligerante, no podría ofrecer resultados aceptables ni a corto ni a medio plazo. De las dificultades de romper "el círculo vicioso de la pobreza" son expresivas las propias cifras del caso español, ya que la ligera reducción de las disparidades regionales -medidas en términos de renta per cápita- producida en las últimas décadas, tiene básicamente su razón de ser en los procesos migratorios que han provocado cuantiosos trasvases de población desde las zonas subdesarrolladas hacia los núcleos industrializados.

En suma, todo lo expuesto en este epígrafe (15) no pasa de ser sino unas reflexiones, a la luz de nuestro ordenamiento constitucional, sobre un tema que a veces se quiere dotar de una excesiva importancia, cuando en realidad sólo representa una porción, ciertamente considerable, del total de fondos públicos destinados a inversión, y sobre cuyo destino y manejo son los políticos quienes en última instancia tienen que tomar la decisión final.

4. A MODO DE BALANCE FINAL.

Un primer punto a destacar, sería la gran cuantía con que está dotado el F.C.I. en España, no inferior al 30 por ciento del total de inversión real nueva de los Presupuestos de cada año. La experiencia internacional demuestra que son mucho más eficaces,

(15) Cuyo planteamiento utópico en la actualidad, y fácilmente contestable, pues siempre que se hable de otras alternativas se puede argumentar que por qué esas y no otras. Lo cual aceptamos pero este ensayo de simulación y otros en la misma línea no dejarían de ser coherentes con las finalidades que al F.C.I. se les han atribuido.

y se plantean menos problemas, si la dotación de este tipo de Fondo es menor, porque -en caso contrario-, y el caso español puede ser un buen ejemplo, el mismo se convierte en una simple reasignación de recursos efectuado bajo unos determinados criterios como ya intuyeron Blanco y Marugán (1, pg. 435) al afirmar: "... puede suceder que en el futuro dispongamos de un instrumento denominado Fondo de Compensación Interterritorial en el que lo único que ha ocurrido es que las inversiones que ya venía realizando el Estado con cargo a los Presupuestos Generales las sigue realizando pero con cargo a dicho Fondo".

En segundo término, hemos tenido igualmente oportunidad de comprobar que de todo el ordenamiento legal existente en torno al Fondo de Compensación Interterritorial, pueden desprenderse diversas interpretaciones a la hora de su distribución. En este sentido, pueden existir otras alternativas más restrictivas, que en línea con la finalidad que se le ha dado a dicho Fondo cumplan más adecuadamente la tarea de tender a reducir las marcadas diferencias existentes en el ámbito regional español.

Por último el análisis del F.C.I. y de la distribución regional de las inversiones del Estado vienen a demostrar la tesis sostenida en el presente artículo, que no es otra que la de la falacia que se encierra en la aplicación que se ha hecho sobre el Fondo en nuestro país, desde el momento en que no cumple la premisa fundamental bajo la que se inspiró su creación: el principio de solidaridad interregional.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (1) BLANCO MAGADAN, J.A. y FERNANDEZ MARUGAN, F.: "Comentarios a la ponencia de los profesores D. Alejandro Pedrós y D. Juan Colóm, sobre Fondo de Compesación Interterritorial: Análisis de sistemas comparados y aplicación al caso español". *Cuestiones de Desarrollo Regional*. V Reunión de Estudios Regionales de la A.E.C.R., Zaragoza 1981.
- (2) BLANCO MAGADAN, J.A. y FERNANDEZ MARUGAM, F.M.: "Los criterios de reparto de recursos financieros entre la Administración Central y las regiones autónomas". *I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas: Hacienda de las Comunidades*. Tomo I. Ed.: Junta de Andalucía y Universidades de Sevilla y Granada: 1981.
- (3) CALLEJA XIFRE, C.: "El esfuerzo fiscal en España como criterio de distribución del F.C.I.". *Cuestiones de Desarrollo Regional*. V Reunión de Estudios Regionales de la A.E.C.R., Zaragoza, 1981.
- (4) COLOM NAVAL, J. y DIAZ ALVAREZ, A.: "Aproximación a la cuantificación del Fondo de Compesación Interterritorial". *I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas: Hacienda de las Comunidades*. Tomo I. Ed.: Junta de Andalucía y Universidades de Sevilla y Granada: 1981.
- (5) COLOM NAVAL, J. y PEDROS ABELLO, A.: "Fondo de Compesación Interterritorial: Análisis de sistemas comparados y aplicación al caso español". *Cuestiones de Desarrollo Regional*. V. Reunión de Estudios Regionales de la A.E.C.R., Zaragoza, 1.981.
- (6) FERNANDEZ RODRIGUEZ, F. y LOPEZ NIETO, A.: "La Solidaridad y el Desarrollo Regional en la Constitución y en la LOFCA", en *La España de las Autonomías*. Espasa-Calpe, Madrid, 1981. Tomo II.
- (7) FERNANDEZ RODRIGUEZ, F. y LOPEZ NIETO, A.: "El Fondo de Compesación Interterritorial: Inquietudes sobre un proyecto de Ley". *Revista de Estudios Regionales*. Vol. Ext. II, 1980.
- (8) FERNANDEZ RODRIGUEZ, F. y LOPEZ NIETO, A.: "Financiación de las Comunidades Autónomas". *Situación*, Banco de Bilbao; nº 3, 1981.
- (9) LASARTE ALVAREZ, J.: "La financiación de las comunidades autónomas". *Documentación Administrativa*, nº 181; Madrid: enero-marzo, 1979.
- (10) LOPEZ NIETO, A.: "Comparación del Sistema Alemán de Nivelación del Gasto Público y la LOFCA"; Universidad de Oviedo; Agosto, 1980.
- (11) MEDEL CAMARA, B.: "El sistema de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas: El proyecto de Ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y los Estatutos de autonomía". *Revista de Estudios Regionales*; Vol. Ext. II. 1980.

RESUMEN

La solidaridad interregional constituye uno de los principios básicos de nuestra actual Ley de Leyes. Efectivamente, el reconocimiento de dicho principio aparece en diferentes artículos de la Constitución de 1978.

No obstante, a la hora de su aplicación no parece que éste sea tan "solidario", por cuanto que uno de los instrumentos financieros como es el Fondo de Compensación Interterritorial expresamente creado para tal objetivo, aparece ya en 1982 claramente desdibujado tal como apuntan los autores de este artículo.

La estructura, los criterios de aplicabilidad y su cuantía son aspectos del FCI que aparecen analizados de forma crítica a lo largo de las páginas del trabajo de los profesores Hernández Armenteros, Mancha Navarro y Villena Peña. Quizás la conclusión más inmediata que puede extraerse de este artículo sea la de que la materialización que para este ejercicio se formula del FCI, en modo alguno responde a los fundamentos constitucionales en los que el mismo se inspira y que por consiguiente se anula la validez que en principio cabía esperar del Fondo.

RESUME

La solidarité interrégionale est l'un des principes basiques de notre actuelle Constitution. En effet, la reconnaissance de ce principe apparaît comme un élément déterminant de la structure de l'Etat dans diverses articles de la Constitution de 1978.

Au moment de son application, cependant, il ne semble pas être si "solidaire", parce que l'un des instruments financiers, le Fond de Compensation Interterritorial, de création expresse pour ce objectif, apparaît déjà en 1982 un peu confus, comme les auteurs de cet article nous indiquent.

La structure, les critères d'appicabilité et leur montant sont des aspects du FCI qui sont analysés d'une manière critique dans l'article des professeurs Hernández Armenteros, Mancha Navarro et Villena Peña. Peut-être, la conclusion la plus immédiate qu'on pourrait en tirer est que la matérialisation formulée pour cet an par le FCI ne répond pas du tout aux fondements constitutionnels sur lesquels il a été basé et par conséquent, cela annule la validité qu'on pourrait en principe attendre du Fond.

SUMMARY

The interregional solidarity is one of the basic principles of our present Constitution. In fact, the recognition of this principle appears as a determinant element of the structure of the State in several articles of the 1978 Constitution.

Nevertheless, at the moment of its application it doesn't seem to be so "effective" regarding solidarity purposes, because one of the financial instruments, the Fund for Interterritorial Compensation, specially created for that purpose, appears already in 1982 clearly blurred, as the authors point out.

The structure, the applicability criteria and their amounts are aspects of the FCI, which are critically analysed in this work by the professors Hernández Armenteros, Mancha Navarro and Villena Peña. Perhaps the conclusion that may be drawn from this article is that the materialization formulated for the FCI in the current year doesn't agree at all with the constitutional principles on which this Fund is based and therefore it is deprived of the validity which at first it could be expected to have.

•