



Estudios de Economía Aplicada

ISSN: 1133-3197

secretaria.tecnica@revista-eea.net

Asociación Internacional de Economía

Aplicada

España

FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO; DELGADO RIVERO, FRANCISCO J.

Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial

Estudios de Economía Aplicada, vol. 28, núm. 1, 2010, pp. 123-149

Asociación Internacional de Economía Aplicada

Valladolid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30120313006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA y FRANCISCO J. DELGADO RIVERO

Departamento de Economía

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

e-mail: rfllera@uniovi.es

RESUMEN

En este trabajo se analiza el papel del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) en el escenario del nuevo sistema de financiación autonómica de 2009. Se plantea una propuesta de reforma para lograr su objetivo en el contexto de crisis económica, con la perspectiva conjunta de los fondos europeos y el nuevo instrumento estatal de solidaridad (Fondo de Cooperación). Se eligen como territorios beneficiarios las CC.AA. con renta per cápita inferior a la media española. El reparto se hace según cuatro variables transparentes y se plantean tres escenarios ligados a la posición cíclica de la economía española. El trabajo concluye con una simulación de resultados.

Palabras clave: solidaridad, Fondo de Compensación Interterritorial, Fondo de Cooperación, financiación autonómica.

New Convergence Funds and Nothing about Interterritorial Compensation Funds

ABSTRACT

This paper analyzes the role of the Inter-territorial Compensation Fund (FCI) on stage at the new regional financing system in 2009. We suggest a reform proposal to achieve its objective in the context of economic crisis, combined with the prospect of EU funds and the new national solidarity instrument (Cooperation Fund). The Autonomous Communities with per capita income lower than the national average are selected as beneficiaries. The allocation is done according to four transparent variables and there are three scenarios related to the cyclical position of the Spanish economy. The paper concludes with a simulation of the results.

Keywords: Solidarity, Inter-territorial Compensation Fund, Cooperation Fund, Regional Financing.

Clasificación JEL: H71, H72, H77.

Artículo recibido en enero de 2010 y aceptado en abril de 2010.
Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. Ø-28107.

1. INTRODUCCIÓN

Tras una intensa negociación política, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) adoptaba el *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* (en adelante, el Acuerdo). Tras la oportuna tramitación parlamentaria, el nuevo modelo quedaba consagrado en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Una de las grandes novedades del modelo de financiación autonómica de 2009 es la creación de dos Fondos de Convergencia Autonómica: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Ambos se dotan con recursos adicionales de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), “con los objetivos de aproximar las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial, contribuyendo a la igualdad y la equidad”. El Fondo de Cooperación se crea en concreto “con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”¹. Siendo muy loable esta finalidad, sin embargo, se observa que el nuevo instrumento colisiona frontalmente con los objetivos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), contemplado explícitamente en el artículo 158.2 de la Constitución Española (CE), cuyo fin es el “de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad”².

El FCI ha sido el gran olvidado en la reforma de la financiación autonómica de 2009, a pesar de su indiscutible relevancia jurídica y económica. En el texto del Acuerdo (CPFF, 2009) no se encuentra ni una sola referencia a este recurso y en el modelo finalmente aprobado por las Cortes Generales sólo se introduce una reforma mínima. Por otra parte, existen varios condicionantes adicionales que invitan a pensar en la necesidad de abordar una reforma del FCI en cuanto a la mejora de su dotación total y su instrumentación para multiplicar la efectividad. El primero y más importante, la profundidad de la crisis económica y su consecuente impacto negativo sobre la producción y el empleo, así como por su reflejo en las finanzas públicas. El segundo condicionante se deriva de los efectos que tendrá la próxima reforma de las Perspectivas Financieras de la Unión Europea, teniendo en cuenta que a partir de 2013 España recibirá, casi con total seguridad, una cantidad mucho

¹ Ambas citas textuales se encuentran en la Exposición de Motivos de la Ley 22/2009.

² Hablaremos del FCI, en singular, aún siendo conscientes de su desdoblamiento en dos fondos, llevado a cabo con la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

menor de fondos regionales y de cohesión. El tercero considera que las CC.AA. son, desde hace años, el principal agente inversor público en España, por encima del agregado de las Entidades Locales y de la Administración Central, en virtud del reparto competencial definido en los Estatutos de Autonomía.

El objetivo de este trabajo es presentar una propuesta de reforma del FCI que contribuya a reforzar su eficacia en términos de solidaridad, dentro del marco general de la financiación autonómica y bajo las restricciones de la estabilidad presupuestaria. El resto del trabajo se organiza del siguiente modo. En la sección 2 se abordan los fundamentos del FCI, su evolución y las novedades del nuevo sistema de financiación autonómica con relación a la solidaridad interterritorial. También se revisan las propuestas de reforma lanzadas tanto desde el ámbito académico como desde la política. La sección 3 contiene la propuesta planteada en cuanto a dotación, territorios beneficiarios y variables de reparto en el FCI, con diferentes escenarios según la posición cíclica de la economía española. El trabajo finaliza con una sección de conclusiones y un Anexo.

2. FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN DEL FCI

2.1. Financiación autonómica y solidaridad

El principio de solidaridad se inscribe en la esencia del sistema español de descentralización, como garantía para la cohesión y el desarrollo equilibrado entre territorios. El propio Tribunal Constitucional ha sentenciado que la solidaridad “no puede ser reducida al carácter de un precepto programático”³, sino que “hay que entenderlo como instrumento para modalizar (*sic*) las grandes decisiones del sector público de naturaleza económica o financiera y siempre que como consecuencia de ellas pudieran producirse desequilibrios territoriales”⁴. El artículo 158 de la CE concreta y explica los dos instrumentos fundamentales que deben dotarse en los PGE para hacer efectiva la solidaridad: una asignación a las CC.AA. para garantizar “un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” y el FCI para financiar gastos de inversión. De la lectura de todo lo anterior, pueden extraerse tres importantes conclusiones.

- a) No debe confundirse suficiencia con solidaridad. La suficiencia se garantiza mediante la igualación entre capacidades fiscales y gastos homogéneos, a través de los instrumentos tributarios de las CC.AA. y del mecanismo de nivelación que se establezca. En cambio, la solidaridad pretende el tratamiento y la corrección de situaciones desfavorables particulares.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1992.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 54/1982.

- b) El cumplimiento efectivo del principio de solidaridad corresponde a la Hacienda estatal central, sin que se contemplen instrumentos “horizontales” directos entre CC.AA.
- c) Los mecanismos de solidaridad —en sentido estricto— se deben destinar precisamente al tratamiento de las desventajas específicas y, en consecuencia, no tienen por qué estar vinculados de forma inexorable al modelo de financiación autonómica, sino que pueden ser independientes del mismo.

A este respecto, el modelo de financiación autonómica de 2002 no contemplaba mecanismos “propios” de solidaridad. El cumplimiento de este principio se asignaba a dos instrumentos “ajenos” al sistema: el FCI y las asignaciones especiales de nivelación, nunca aplicadas. El Fondo de Suficiencia que entonces se creó, como su propio nombre indica, buscaba equilibrar las capacidades tributarias y las necesidades homogéneas de financiación de las CC.AA., garantizando unos niveles mínimos de prestación de los servicios públicos transferidos y para ello se incorporaban ajustes sobre la variable principal de necesidad (la población). En el modelo de financiación autonómica de 2009, el anterior Fondo de Suficiencia se “desdobra” en un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y un Fondo de Suficiencia Global, aunque sus respectivas finalidades siguen siendo las que sus mismas denominaciones indican, pero no estrictamente la solidaridad interterritorial⁵.

En el Acuerdo de julio de 2009 se introdujeron dos nuevos Fondos de Convergencia, dotados mediante recursos adicionales de los PGE y denominados respectivamente Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación⁶. Los objetivos del primero no son de solidaridad, ya que trata de frenar una “carrera hacia el fondo” (*race to the bottom*) en términos de competencia fiscal dañina entre CC.AA. Sobre todo busca compensar a las CC.AA. con peores resultados financieros tras la aplicación de los recursos “generales” del modelo, esto es, a las más ricas.

El Fondo de Cooperación sí tiene un componente nítido de solidaridad, ya que proclama como su objetivo último el de “equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta” (artículo 24.1 de la Ley 22/2009). La concreción de este recurso se hace de una forma confusa, tratando de enmascarar con complicadas reglas lo que en realidad es un acuerdo político previo. Aunque no se nombran expresamente, aplicando lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 22/2009 resultarían beneficiarias del Fondo de Cooperación las CC.AA. de régimen común que cumplan alguna de las siguientes condiciones (cuadro A2 del Anexo):

- a) PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las CC.AA. de régimen común (en términos de la media correspondiente a los últimos tres

⁵ El cuadro A1 del Anexo recoge un ilustrativo glosario de los diferentes fondos.

⁶ En cierto modo, emulan la filosofía y hasta el nombre de los objetivos prioritarios de la Unión Europea para el periodo 2007-2013, llamados *Objetivo Convergencia* (para regiones pobres) y *Objetivo Competitividad Regional y Empleo* (para regiones europeas con mayor nivel de desarrollo relativo).

años). Para 2009 serían Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia.

- b) Densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las CC.AA. de régimen común, ambos datos referidos al último año. Para 2009 serían Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura.
- c) Crecimiento de población inferior al 90% de la media correspondiente a las CC.AA. de régimen común (media de los tres últimos años), pero con una densidad de población por km² inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CC.AA. de régimen común (en el último año). Para 2009 serían Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Galicia.

CUADRO 1
Simulación del Fondo de Cooperación vs. FCI (millones de euros).

	Fondo de Cooperación	FCI en PGE	
	2009	2009	2010
Andalucía	333,65	478,13	436,92
Aragón	35,35	*	*
Principado de Asturias	93,09	56,01	43,96
Illes Balears	*	*	*
Canarias	*	101,08	102,56
Cantabria	17,31	10,77	7,99
Castilla y León	215,67	83,90	66,39
Castilla-La Mancha	84,75	113,96	107,66
Cataluña	*	*	*
Comunitat Valenciana	*	134,04	130,07
Extremadura	105,76	95,91	82,15
Galicia	249,07	197,22	169,61
Madrid	*	*	*
Murcia	54,29	61,82	59,52
La Rioja	*	*	*
Total CC.AA. beneficiarias	1.188,90	1.332,84	1.206,82
Ceuta	5,85	10,46	9,47
Melilla	5,25	10,46	9,47
SUMA	1.200,00	1.353,77	1.225,77

* CC.AA. no beneficiarias.

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 24 de la Ley 22/2009, datos del INE, PGE y previsiones de FUNCAS (15 de diciembre de 2009).

Con carácter previo al reparto del Fondo de Cooperación se asignan de forma directa 5,85 y 5,25 millones de euros a Ceuta y Melilla, respectivamente⁷. El total

⁷ Disposición Adicional Primera de la Ley 22/2009.

restante se divide en dos subfondos (cuadro 1 y cuadro A3 del Anexo). El primero (2/3 del total) se reparte entre todas las CC.AA. beneficiarias según la población relativa, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma respecto a la media de las CC.AA. integrantes del fondo. La asignación del segundo subfondo (1/3 del total) se deja en exclusiva para las CC.AA. con un crecimiento de población inferior al 50% de la media correspondiente a las CC.AA. de régimen común⁸.

Lo primero que llama la atención es que la dotación inicial total del Fondo de Cooperación es prácticamente la misma que la del FCI y, además, para algunas CC.AA. el Fondo de Cooperación supera ya desde su inicio a su respectivo FCI. Entre las CC.AA. beneficiarias del FCI, sólo Canarias y la Comunidad Valenciana no lo van a ser del Fondo de Cooperación. Contrariamente, Aragón no se beneficia del FCI, pero sí del Fondo de Cooperación, debido a su baja densidad de población. Baleares, Cataluña y Madrid quedan excluidas de ambos recursos.

Una diferencia importante entre el FCI y el nuevo Fondo de Cooperación es que el primero se define como una transferencia condicionada a la financiación de gastos de inversión, mientras que el nuevo recurso, en principio, tiene un carácter incondicionado. No obstante, esta alerta queda diluida cuando se tiene en cuenta que la Ley 22/2001 ya había “partido” el antiguo FCI en dos fondos, uno de los cuales —el Fondo Complementario— podía ser destinado a financiar gastos de inversión, pero también los gastos corrientes asociados.

En suma, el modelo de financiación autonómica de 2009 vuelve a incidir en la opacidad, como todos sus antecedentes. En el ámbito estricto de la solidaridad —entendida como atención específica a desventajas particulares, no como garantía de niveles mínimos de prestación— no hay avances significativos, salvo por la creación del nuevo Fondo de Cooperación. Lo peor es que este nuevo recurso entra en evidente colisión con el FCI, al que se posterga y del que nada se regula, salvo una mínima excepción que se comentará más adelante.

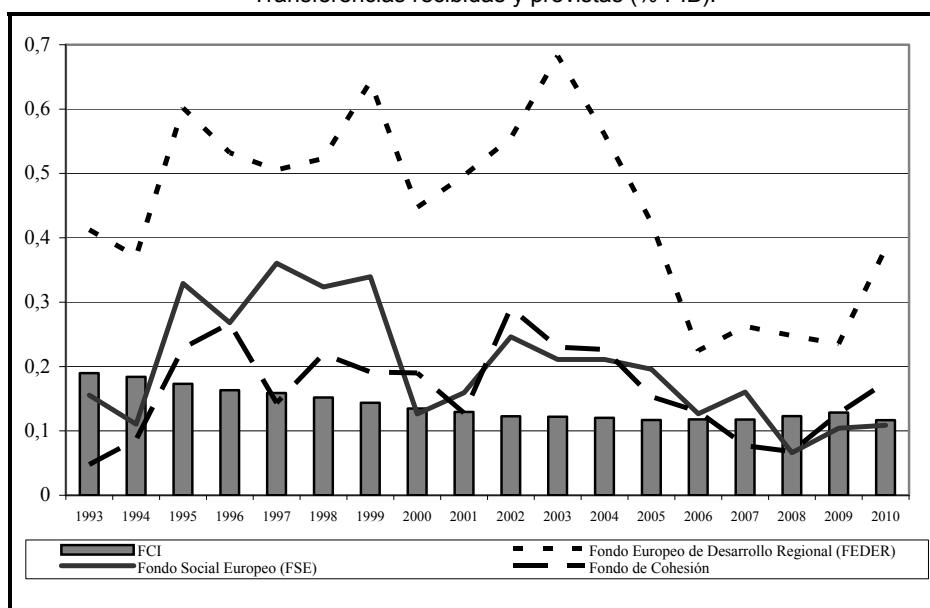
2.2. Retroceso del FCI y algunos intentos de reforma

Desde la reforma introducida por la Ley 29/1990, el FCI se vinculó estrechamente a los fondos estructurales de la Unión Europea, aunque casi habría que decir que quedó subordinado a éstos. La Ley 22/2001 establece que la cuantía del Fondo de Compensación se dotará anualmente con una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5% de la inversión real civil nueva incluida en los PGE (mantiene la misma base de referencia de las anteriores normativas), más un 1,57% de la anterior cantidad para las Ciudades con Estatutos de Autonomía. Como han señalado Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1998:219-222), “desde 1991 los recursos que proporcionan los Fondos Europeos exceden a los del FCI, no sólo globalmente,

⁸ Los resultados obtenidos por De la Fuente (2009) difieren ligeramente de los nuestros porque todavía no se conocían ni el tratamiento de Ceuta y Melilla ni las cifras oficiales de población de 2009.

sino también para la mayoría de las Comunidades Autónomas beneficiarias del FCI". Esta tendencia se ha mantenido después, como se observa en el gráfico 1.

GRÁFICO 1
Transferencias recibidas y previstas (% PIB).



Nota: Fondos europeos según datos de caja (hasta 2008) y previsiones de caja (2009 y 2010).

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE.

En el cuadro 2 se confirma la crónica debilidad del FCI con varios indicadores. El FCI equivalía en 1986 a más del 0,51% del PIB, llegando a su mínimo histórico en el año 2010. El efecto de la reforma de 1990 (cuando se excluye a las CC.AA. de mayor renta) se observa en la fuerte caída registrada en ese año. Otro resultado destacado es el escaso esfuerzo que supone el FCI para la Hacienda estatal central, ya que desde 1991 no ha vuelto a superar el 1% del gasto total no financiero contemplado en los PGE. Asimismo, desde 2001 el FCI sólo financia un promedio del 7% de los gastos de inversión en las CC.AA. beneficiarias, cifra que desciende hasta el 5% si se considera al conjunto de las CC.AA.

Desde el lado académico, el FCI ha sido objeto de algunos estudios y propuestas, después de que en 2001 se aprobase la vigente legislación reguladora. Anteriormente, habían existido algunas propuestas que combinaban las proposiciones teóricas y las simulaciones con datos reales. Así, Herrero Blanco y Villar Notario (1992) planteaban el reparto del FCI como un problema de igualación regional de indicadores de desarrollo basados en funciones de bienestar abreviadas, $W = \mu (1 - kG)$, combinando renta media (μ) y desigualdad (Gini), dependiente de

la aversión a la desigualdad k y con algunas limitaciones derivadas de su simplicidad. Pero a la hora de la propuesta de reparto del FCI—que es lo relevante en este tipo de ejercicios— la desigualdad se toma como fija y de 10 años atrás (la de 1981, para el reparto del fondo en 1991), por lo que finalmente el ejercicio empírico pierde cierta conexión con el planteamiento teórico. En el presente trabajo se afronta la cuestión más como un ejercicio de economía (pública) aplicada que tiene en cuenta la normativa vigente y sus posibles reformas, por supuesto teniendo como referencia que el FCI contribuirá a reducir las desigualdades regionales al basar su reparto en criterios adecuados a ese fin, como discutiremos en la sección 3.

CUADRO 2
El progresivo debilitamiento del FCI.

	Millones corrientes	Millones constantes de 2006	% PIB	% Gasto total no financiero PGE	% Gasto de capital de las CC.AA. beneficiarias ⁽¹⁾	% Gasto de capital de todas las CC.AA. ⁽¹⁾
1986	1.002,0	2.318,0	0,5149	2,41	51,4	30,5
1987	748,0	1.590,5	0,3354	1,56	37,6	21,5
1988	844,0	1.705,2	0,3384	1,63	30,1	18,8
1989	1.042,0	2.008,1	0,3760	1,75	28,2	17,6
1990	721,0	1.301,1	0,2320	1,05	15,3	9,4
1991	774,0	1.308,8	0,2237	1,06	13,7	8,5
1992	774,0	1.235,4	0,2042	0,94	14,2	8,7
1993	774,0	1.176,4	0,1898	0,87	13,4	8,4
1994	774,0	1.123,4	0,1840	0,78	13,5	8,3
1995	774,0	1.073,2	0,1731	0,74	13,0	8,5
1996	774,0	1.036,3	0,1633	0,74	12,4	8,0
1997	801,0	1.051,8	0,1590	0,74	12,2	7,7
1998	819,0	1.056,0	0,1518	0,75	10,8	6,9
1999	834,0	1.051,1	0,1438	0,74	9,9	6,5
2000	850,0	1.035,7	0,1349	0,72	9,5	6,2
2001	881,0	1.036,3	0,1294	0,71	8,8	5,7
2002	895,0	1.016,8	0,1227	0,78	7,4	5,0
2003	956,0	1.054,0	0,1221	0,85	7,7	5,3
2004	1.011,0	1.081,8	0,1202	0,88	7,6	5,1
2005	1.062,0	1.099,3	0,1169	0,87	7,0	4,7
2006	1.160,0	1.160,0	0,1179	0,88	6,7	4,5
2007	1.237,6	1.189,0	0,1176	0,88	7,0	4,7
2008	1.338,0	1.289,1	0,1229	0,90	6,1	4,2
2009 ⁽²⁾	1.353,8	1.308,0	0,1285	0,88	6,1	4,3
2010 ⁽²⁾	1.225,8	1.183,1	0,1167	0,66	5,8	4,1

(1) Suma de inversiones reales y transferencias de capital; se excluye del cómputo a Ceuta y Melilla.

(2) Según previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda (septiembre 2009).

Fuente: Elaboración propia a partir de PGE, INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

Mucho más recientemente, dando por superado un “vacío académico” de una década, Utrilla de la Hoz (2004) y Atienza Montero, Hierro Recio y Patiño Rodríguez (2008) revisan el FCI con la perspectiva de los fondos europeos. En ese mismo marco, Fernández Llera y Delgado Rivero (2008) aportan una propuesta para elevar la dotación del FCI hasta el 0,5% del PIB, dejando como variables de reparto la población, el PIB per cápita y las necesidades de inversión. Cubel y Gispert (2010) realizan una simulación múltiple, planteando hasta 30 escenarios diferentes con una dotación del FCI igual a la existente en la actualidad o hasta 2,5 veces dicho montante. Como variables de reparto consideran la población, el paro, el PIB per cápita, el gasto en I+D, el capital físico y el capital humano. Egea Díaz e Illán Monreal (2010) llevan a cabo un estudio de la capacidad redistributiva del FCI en el periodo 2002-2006, considerando varios escenarios con diferentes ponderaciones para las variables de población, PIB per cápita y tasa de paro. Estos autores señalan una dotación equivalente al 0,277% del PIB para mantener la capacidad redistributiva al perder fondos europeos. Revisados los estudios previos, la principal aportación del presente trabajo es la propuesta de reforma del FCI en el nuevo escenario emanado del sistema de financiación autonómica de 2009 y, sobre todo, con el Fondo de Cooperación.

Desde el ámbito político, el FCI ha recibido una escasa consideración, por la ya comentada cobertura de solidaridad interterritorial ofrecida por los fondos estructurales europeos, así como por la mayor importancia adquirida por la negociación de los sucesivos sistemas de financiación autonómica (de los que siempre se excluía el FCI). En particular, las CC.AA. y el Gobierno de España siempre han primado la negociación política en el ámbito de los instrumentos de refuerzo de la autonomía financiera de las CC.AA. (tributos cedidos) y en los mecanismos de suficiencia (participación en ingresos del Estado y Fondo de Suficiencia).

Durante la tortuosa discusión del sistema de financiación autonómica de 2009, algunas CC.AA. respondieron al llamamiento previo del Ministerio de Economía y Hacienda (2006) y elevaron sus propuestas al CPFF, evidentemente, adaptadas a sus respectivos intereses particulares⁹. En esos documentos había algunas referencias al FCI que, como parece lógico, provenían de algunas CC.AA. beneficiarias (Andalucía, Canarias y Galicia) o de aquéllas que, sin serlo, aspiraban a esa condición (Illes Balears).

La Junta de Andalucía sugirió reforzar los mecanismos de solidaridad hasta un nivel “similar al esfuerzo de cohesión de la Unión Europea”. Se proponía “la vinculación del FCI a la capacidad de crecimiento de la economía, para lo que se debería asociar su dotación a la evolución del PIB español, eliminando la actual discrecionalidad en la determinación del montante global del fondo, que se ve afectado por circunstancias tan peregrinas como que la Administración Central decida realizar sus inversiones directamente, o a través de sus empresas y entes

⁹ El seguimiento de estas propuestas y su debate puede documentarse a través de las memorias anuales del CPFF (2006, 2007, 2008), disponibles en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda (www.meh.es).

públicos instrumentales”. El montante global sería equivalente al 0,30% del PIB nacional y se distribuiría “entre las comunidades perceptoras en función de su población, las diferencias en el PIB per cápita y el desempleo”, proponiendo también mecanismos transitorios.

La propuesta del Govern de les Illes Balears era muy simple, apostando “por incluir a todas las regiones en el FCI, evitando utilizar el criterio de renta para excluir a algunas regiones”. En ese documento se apelaba a otros criterios como la insularidad y el diferencial en el *stock* de capital público asociado a las competencias asumidas.

El Gobierno de Canarias también abogaba por incrementar la dotación anual del FCI y lo hacía por dos vías. De un lado, “ampliando la base en la que compute no sólo la inversión del Estado sino también la inversión del resto del Sector Público Estatal, así como el porcentaje de dotación”. En segundo lugar, se reivindicaba la condición de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, asumiendo que esto supone unos importantes costes que deben ser compensados¹⁰. Se proponía redefinir la variable de insularidad y sumar una cantidad adicional al FCI en concepto de ultraperiferalidad, la cual se atribuiría en exclusiva a esta Comunidad Autónoma. Asimismo, el documento apostaba por una “utilización de los datos reales más actualizados de las variables de reparto”.

La Xunta de Galicia desliza una iniciativa muy completa y detallada. Propone al menos duplicar el valor del FCI, fijando la dotación inicial “en función de una proporción fija del esfuerzo inversor realizado por la Administración Central en el año base de referencia”. Se afina más al definir la evolución dinámica a través de un índice de actualización que será “el mayor resultante entre el crecimiento del PIB nominal o la tasa de crecimiento de las inversiones totales de la Administración central”. Con la vista puesta en maximizar la eficacia redistributiva del FCI, se sugiere “limitar el alcance al actual número de Comunidades beneficiarias mediante un doble criterio de elegibilidad: como principal, “el PIB per cápita medio del conjunto de Comunidades Autónomas”; como accesorio, el PIB per cápita de las CC.AA. por debajo del 90% de la media nacional. El resto de CC.AA. beneficiarias mantendría un periodo transitorio de transferencias del FCI, en concordancia con la programación de los fondos europeos. Finalmente, las variables de reparto deberían recoger un incremento de la ponderación de la dispersión (hasta el 10%), en detrimento de la población. Asimismo, se sugiere la sustitución del saldo migratorio por “la evolución en el pasado reciente de la población relativa”.

¹⁰ Siguiendo al Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo (2002), los costes de ultraperiferia tendrían tres características: costes diferenciales (en comparación con una economía no ultraperiférica), inevitables (ineludibles, forzosos) y permanentes (pueden ser mitigados por el avance técnico, pero nunca llegan a desaparecer del todo). En cambio, otros autores como Morales Matos (2001) o Sobrino Heredia y Sobrido Prieto (2003) defienden que algunos costes de ultraperiferia no son permanentes ni inalterables, haciendo hincapié en las potenciales ventajas que ofrece la ultraperiferalidad (por ejemplo, en el ámbito turístico).

Lo cierto es que tras una legislatura estatal de cuatro años (2004-2008), ni el nuevo modelo de financiación autonómica ni la reforma del FCI fueron completadas por falta de consenso político. Fiel reflejo de esta carencia, los programas de los partidos de ámbito estatal para las elecciones generales de 2008 incorporaban algunas medidas en los dos ámbitos (cuadro 3). Para el caso concreto del FCI, todas las propuestas coincidían en la voluntad de impulsar este instrumento, si bien los dos grandes partidos (PSOE y PP) lo hacían de forma muy vaga y generalista¹¹.

CUADRO 3
El FCI en los programas electorales de 2008.

PARTIDO	PROPUESTAS
PSOE	<i>El PSOE se compromete asimismo a que el Fondo de Compensación Interterritorial, que es el instrumento financiero previsto en el artículo 158 de la Constitución para corregir los desequilibrios económicos interregionales, disponga de los recursos necesarios para que pueda desempeñar el papel que le corresponde. Además, garantizaremos su adecuada actualización para asegurar la continuidad del apoyo estatal a las infraestructuras regionales en el futuro.</i>
PP	<i>Nos comprometemos a devolver el equilibrio y la objetividad a las inversiones del Estado. Volveremos a asignar las inversiones de acuerdo con las necesidades reales de las Comunidades Autónomas garantizando así la cohesión territorial.</i>
IU	<i>Sustitución del antiguo Fondo de Cooperación (sic) Interterritorial (FCI), por un Fondo de Desarrollo Territorial cuya función sea la de contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales, mediante el desarrollo de las regiones menos desarrolladas. Dicho Fondo se dotaría con una cantidad no inferior al 0,4% del PIB.</i>
UPD	<i>Este Fondo se destinará a la financiación de inversiones con fines de desarrollo regional en las Comunidades Autónomas más desfavorecidas. Para compensar la reducción de los fondos europeos de cohesión, su cuantía deberá crecer a lo largo de la legislatura en un 40 por 100, hasta alcanzar los 1.730 millones de € en 2012, lo que equivale a un promedio de 70 € por habitante de las regiones con acceso al Fondo.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas electorales de 2008, disponibles en las páginas webs de los partidos (www.psOE.es, www.pp.es, www.izquierda-unida.es y www.upyd.es).

¹¹ Tras las Elecciones Generales de 2008, UPD (2008) concretó su propuesta en cuatro aspectos:

- Crecimiento anual del FCI superior al 10%, hasta alcanzar 2.000 millones de euros en 2012 y 4.000 en 2020.
- Reserva de un 10% del FCI para un Fondo de Contingencia que cubriría imprevistos, desastres o urgencias.
- Reparto entre todas las CC.AA., en función de la renta per cápita (criterio principal) y la población.
- Negociación política del FCI en el Senado, como Cámara de representación territorial.

En el documento de bases para la reforma de la financiación autonómica, presentado por el Ministerio de Economía y Hacienda (2008), se dedicaban dos únicas líneas a constatar una obviedad: “como uno de los recursos fuera del sistema de financiación, se reforzará y revisará el FCI como instrumento de convergencia en el desarrollo de las distintas CC.AA.”. Alcanzado ya el Acuerdo en julio de 2009, absolutamente nada se decía sobre el FCI. Durante la posterior tramitación parlamentaria del modelo de financiación autonómica, se incorpora una sola enmienda legal que afecta al FCI. La nueva Ley 23/2009 mantendrá inalterada la dotación que ya recogía la Ley 22/2001, pero añade otro 1% adicional “en función de la variable región ultraperiférica”, asumiendo la anterior reivindicación canaria y lo dispuesto en el LOFCA. Se trata de un incremento poco relevante en términos globales (unos 12 millones de euros, con cifras de 2010), aunque sí lo va a ser para Canarias como su beneficiaria exclusiva.

3. SIMULACIÓN DE UN NUEVO FCI

3.1. Dotación global, ciclo económico y engarce con el nuevo Fondo de Cooperación

Las causas principales que han impulsado la pérdida de importancia del FCI son dos. Una, de raíz política, tiene que ver con su postergación frente a los fondos europeos, a los cuales se confió el grueso de la política de solidaridad interterritorial y de desarrollo regional desde que España accedió en 1986 a la entonces Comunidad Económica Europea. Como parece lógico, el panorama cambiará sustancialmente cuando finalice el periodo de Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE, momento en el cual España pasará a ser un Estado aportante neto¹². En la posterior etapa, la política de solidaridad interterritorial deberá tomar una nueva orientación “interna”, partiendo de la observación de los niveles relativos de renta dentro de España, puesto que en el ámbito europeo la mayor parte de las acciones estructurales y de cohesión irán dirigidas a otros territorios más pobres, situados mayoritariamente en Europa del Este.

La segunda razón es puramente técnica y se refiere al cómputo del FCI a partir de una base de cálculo —la inversión real civil nueva de los PGE— de carácter muy variable y siempre sujeta a interpretación. Por una parte, se podría discutir sobre la oportunidad de incluir o no ciertas partidas de gasto gestionadas por organismos, entidades públicas o mecanismos de colaboración público-privada. De otro lado, también se podrían estar excluyendo otras inversiones en intangibles o en capital humano e incluso algunos gastos corrientes que, *de facto*, suponen una inversión¹³.

¹² Salvo que mediase una notable ampliación del presupuesto de la UE, muy improbable en el actual contexto político y económico de los Estados Miembros.

¹³ Por ejemplo, el pago del canon anual por un peaje en sombra.

En 2001 se aprobó la normativa de estabilidad presupuestaria que, en la práctica, obligaba al equilibrio presupuestario anual en todos los niveles de gobierno. Esta fuerte restricción fue flexibilizada con la reforma de 2006, introduciendo el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico. En 2009 se añaden otros importantes condicionantes:

- a) El impacto presupuestario de la severa crisis económica, una de cuyas inmediatas derivaciones ha sido la merma de ingresos fiscales estatales y la consecuente reducción de la inversión real civil nueva en los PGE, frente a otras partidas de gasto con un mayor grado de compromiso a corto plazo. Al disminuir la base de cálculo, se produce una inevitable merma del FCI (casi un 10% menos entre 2009 y 2010).
- b) Por la misma razón anterior, las CC.AA. han reducido sus propias inversiones (un 6,3% entre 2009 y 2010 para el conjunto de las CC.AA.). Esto compromete la acumulación de capital público productivo en sus respectivos territorios y puede ser un lastre para el proceso de convergencia real.
- c) El vertiginoso crecimiento del déficit público en España, hasta superar con creces el límite del 3% del PIB establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ello forzará nuevos ajustes a la baja en los gastos contenidos en los PGE, siendo el FCI una de las partidas con mayores posibilidades, dado su historial¹⁴.
- d) La nueva financiación autonómica, especialmente con el Fondo de Cooperación.

Con todo ese panorama, parece bastante lógico que se abogue por un incremento sustancial en la dotación total del FCI para que sea un instrumento verdaderamente eficaz. La gran novedad reside ahora en que su cuantía y su evolución no pueden sustraerse a la dinámica del nuevo Fondo de Cooperación ni a su impacto en el déficit público. En consecuencia, la base de cálculo más adecuada para el FCI sería el PIB nominal, por razones de transparencia y objetividad y porque así se elimina el problema del carácter maleable que presenta la actual base. Sin embargo, la vinculación directa entre FCI y PIB supondría imprimir un sesgo pro-cíclico a la política de solidaridad interterritorial, ya que el principal recurso destinado a este objetivo se vería reducido justamente cuando es más necesario, esto es, cuando hay un bajo crecimiento económico o cuando la economía ha entrado en recesión. Para corregir este efecto, se plantean tres escenarios, coherentes con la normativa de estabilidad presupuestaria en lo relativo a los objetivos de déficit a lo largo del ciclo económico¹⁵.

¹⁴ Sin perjuicio de que puedan sustanciarse otras reformas en el lado de los ingresos (incrementos impositivos u otras), si bien exceden el ámbito estricto de este trabajo.

¹⁵ Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Se partiría del informe sobre la posición cíclica de la economía española, elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda en el primer semestre de cada año¹⁶. Cuando la tasa de variación del PIB real es negativa (recesión) o, aún siendo positiva, está por debajo del umbral inferior de crecimiento, el FCI sería dotado con una mayor cuantía para reforzar el efecto contra-cíclico de esta política de estímulo fiscal. Se propone en concreto una cuantía global equivalente al 0,5% del PIB, tratando de aproximar el importe máximo que en toda su historia alcanzó el FCI. Por el contrario, si la tasa de variación del PIB nacional real excede el umbral superior de crecimiento¹⁷, entonces el FCI tendrá una dotación mucho más reducida pero, al menos, debería ser igual a la participación media de este recurso en el PIB nominal durante el periodo 1986-2010 (0,19% del PIB). Finalmente, el escenario central para el FCI sería aquel en el que la tasa de variación del PIB nacional real sea positiva y se situé dentro de los umbrales—inferior y superior—que establezca el informe anual del Ministerio de Economía y Hacienda sobre la posición cíclica de la economía española. En este caso, por simplicidad, el importe total podría ser la media exacta entre los dos límites anteriores (0,345% del PIB).

Estos umbrales automatizarían la dotación global mínima del FCI, entendiendo que las Cortes Generales podrían mejorárlas según su criterio mayoritario. Restaría por decidir si los incrementos *ad hoc* que actualmente contempla la legislación reguladora—para ciudades autónomas y por región ultraperiférica—desaparecerían con la propuesta que aquí se plantea. Si la solidaridad atiende, por definición, a hechos de naturaleza objetiva que suponen una clara desventaja, los dos que ahora se reconocen cumplen esa condición básica¹⁸. Sin embargo, podrían suponer una discriminación frente a otras circunstancias desfavorables, algunas de las cuales están contempladas en la CE, como es el caso de las zonas de montaña, para las que “se dispensará un tratamiento especial” (artículo 130.2). Se estima que la decisión final sobre estas adiciones específicas no corresponde a este trabajo y por ello, en los siguientes apartados, se atenderá sólo a la dotación propuesta, vinculada al PIB.

Otra crucial precisión se refiere a la sostenibilidad financiera de esta propuesta y a su factibilidad política. Quizás lo deseable es que las dotaciones propuestas fuesen referidas en exclusiva al FCI, pero no es posible obviar que el Fondo de Cooperación y el propio FCI son dos instrumentos al servicio de los mismos objetivos de solidaridad interterritorial. Por ello, para no comprometer en exceso los PGE y respetando la existencia simultánea de ambos recursos, se sugiere dotar primero el Fondo de Cooperación según sus propias reglas de evolución, ligadas a

¹⁶ Para evitar la posible manipulación de las previsiones de crecimiento, el legislador ha tratado de minimizar la discrecionalidad política de ese documento, obligando a una consulta previa al INE y al Banco de España, teniendo también en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea.

¹⁷ Se debe recordar que en este supuesto la normativa de estabilidad presupuestaria exige superávit a todas las Administraciones Públicas.

¹⁸ Incluso están reconocidos en las normas jurídicas del más alto rango, como hace el Tratado de la Unión Europea con las regiones ultraperiféricas.

los ingresos tributarios del Estado. A continuación, se dotaría el FCI con la cuantía necesaria hasta alcanzar el objetivo propuesto anteriormente, de acuerdo con los tres posibles escenarios de crecimiento del PIB real (cuadro 4).

CUADRO 4
Dotación del FCI y el Fondo de Cooperación.

	Bajo crecimiento o recesión	Crecimiento moderado	Crecimiento elevado
Tasa de variación del PIB real (según lo previsto en el informe anual sobre la posición cíclica de la economía española)	Por debajo del umbral inferior de crecimiento	Entre el umbral inferior y el umbral superior	Por encima del umbral superior de crecimiento
FCI + Fondo de Cooperación (% PIB nominal)	0,5	0,345	0,19
FCI + Fondo de Cooperación (millones, 2009)	5.268	3.635	2.002
Fondo de Cooperación (% PIB nominal)	0,1139	0,1139	0,1139
Fondo de Cooperación (millones, 2009)	1.200	1.200	1.200
FCI (% PIB nominal)	0,3861	0,2311	0,0761
FCI (millones, 2009)	4.068	2.435	802

Nota: El Fondo de Cooperación se dota para 2009 con 1.200 millones de euros (artículo 24.5 de la Ley 22/2009). PIB utilizado para 2009: 1.053.669,9 millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

Es preciso añadir una breve digresión para recordar que algunas CC.AA. han tratado de condicionar las inversiones directas del Estado en los territorios a través de sus renovados Estatutos de Autonomía. En un marco tan descentralizado como el español, lo más deseable es que cada nivel de gobierno cuente con una adecuada autonomía financiera, lo cual incluye necesariamente a las CC.AA., pero también al gobierno central. Esto significa que las inversiones directas del Estado deberían salvaguardarse como competencia exclusiva de las Cortes Generales, en el marco de los PGE. No obstante, en aras de impulsar la solidaridad interterritorial, debe evitarse la “tentación” de reforzar el FCI a cambio de una reducción paralela de las inversiones estatales directas, sobre todo si tal recorte afecta a los territorios con menor desarrollo relativo. Sería muy deseable un refuerzo general de la coordinación de la política de inversiones públicas en el seno del CPFF (incluidas las que financia el FCI), primando actuaciones productivas e introduciendo criterios básicos de solidaridad¹⁹.

¹⁹ Esta coordinación es precisamente una de las tareas del CPFF, pero también una de las menos desarrolladas.

3.2. Territorios beneficiarios y distribución individual

La CE obliga a que el FCI se distribuya “entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso” (artículo 158.2). Este matiz conviene no perderlo de vista, teniendo en cuenta la histórica reclamación de algunos territorios situados en CC.AA. de renta elevada, pero con dificultades específicas. El caso más conocido es el de la provincia de Teruel, en la medida en que no recibe recursos del FCI, a pesar de que Aragón presenta desigualdades interterritoriales significativas²⁰. Con el fin de no perder generalidad, aquí mantendremos el criterio de la LOFCA (artículo 16.1) de circunscribir exclusivamente como beneficiarias a las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Para atender a situaciones muy específicas cumple un papel importante el nuevo Fondo de Cooperación, beneficiando de forma especial a las CC.AA. con bajo crecimiento de la población y con reducida densidad demográfica.

Recogiendo la filosofía de la política europea de cohesión a través de los fondos europeos de desarrollo regional, así como la tradición del propio FCI, lo más adecuado parece seguir manteniendo el PIB per cápita como criterio básico para determinar las CC.AA. beneficiarias. Por ello, si el objetivo es la convergencia hacia el nivel medio de renta, el umbral propuesto sería el 100% del PIB per cápita en España, ya que mantener el 75% como umbral implicaría dejar a Extremadura como única beneficiaria (cuadro 5). Con el promedio 2007-2009 serían beneficiarias del FCI un total de 9 CC.AA., además de Ceuta y Melilla. Con respecto a la situación actual, el único cambio sería la salida de Cantabria por haber rebasado el umbral de elegibilidad, un hecho ya previsto, dado que estaba en un periodo transitario de reducción paulatina de ayudas. En todo caso, la condición de territorio beneficiario sería reexaminada quinquenalmente, en coherencia con el plazo dispuesto en la LOFCA para la revisión de las ponderaciones y variables de reparto del FCI.

²⁰ Desde 1992, el FCI ha sido “sustituido” por el Fondo de Inversiones en Teruel, cuyo objetivo es impulsar actuaciones públicas para la mejora de la dotación de capital productivo y el nivel de renta en esa provincia. Este recurso se dota para el periodo 2007-2013 mediante una transferencia de capital específica en los PGE (30 millones de euros) y una aportación gemela de la propia Comunidad Autónoma de Aragón. Puede consultarse el *Boletín Oficial de Aragón* (número 39, 3 de abril de 2007).

CUADRO 5
PIB per cápita en paridad de poder de compra y propuesta de elegibilidad en el FCI.

Ordenadas de menor a mayor PIB per cápita en España	UE-27 = 100 (Eurostat)				España = 100 (INE)			
	2004	2005	2006	Media 2004-2006	2007	2008	2009	Media 2007-2009
a) Territorios elegibles								
Extremadura	67,1	69,3	70,6	69,0	68,5	69,7	71,2	69,8
Castilla-La Mancha	79,0	79,7	81,1	79,9	77,1	75,6	75	75,9
Andalucía	77,8	79,2	80,8	79,3	77,1	76,9	77,3	77,1
Murcia	84,8	86,0	87,1	86,0	83,3	83,1	82,9	83,1
Galicia	81,2	83,3	86,5	83,7	83,7	85,7	86,6	85,3
Ceuta	90,6	92,1	94,6	92,4	87,4	88,3	88	87,9
Melilla	88,0	90,6	94	90,9	89,2	88,7	87,4	88,4
Canarias	92,9	92,5	92,6	92,7	88,6	88,3	89,8	88,9
Comunitat Valenciana	94,2	94,1	95,4	94,6	90,2	89	88,4	89,2
Principado de Asturias	87,2	90,1	94,2	90,5	91,5	93,3	93,4	92,7
Castilla y León	94,9	96,5	99,2	96,9	95,8	96,3	97	96,4
ESPAÑA	101,0	102,0	104,6	102,5	100,0	100,0	100,0	100,0
b) Territorios excluidos								
Cantabria	98,2	100,5	102,9	100,5	100	102,2	102,4	101,5
La Rioja	109,6	109,6	111,7	110,3	107,4	107,3	106,8	107,2
Aragón	107,7	108,9	111,7	109,4	108,7	108,9	107,7	108,5
Illes Balears	114,1	113,6	114,1	113,9	108,9	108	108,6	108,5
Cataluña	120,9	120,7	122,8	121,5	117,4	116,8	115,4	116,5
Navarra	126,9	128,3	130,8	128,7	125,6	126,8	124,9	125,7
Madrid	132,5	133,1	135,7	133,8	131,8	130,8	131,2	131,3
País Vasco	126,1	129,3	133,7	129,7	130,4	134,2	134,2	132,9

Nota: Al cierre de este trabajo (enero de 2010), el dato del INE de 2007 era provisional, el de 2008 un avance y el de 2009 se obtiene con las previsiones de crecimiento regional de FUNCAS (actualizadas a 15 de diciembre de 2009).

Fuente: Eurostat, Contabilidad Regional de España (INE), FUNCAS y elaboración propia.

Nuestra propuesta no puede pasar por alto el impacto que ha tenido la severa crisis económica, principalmente en términos de elevación del desempleo, pero afectando de forma desigual a cada una de las CC.AA. (cuadro 6). Por ello, se propone una modulación que operaría como criterio subsidiario al del PIB per cápita, para que las CC.AA. con mayores tasas de paro puedan acceder a los recursos del FCI. Se sugiere “relajar” la exigencia de que el PIB per habitante esté por debajo de la media española, siendo suficiente con que esté por debajo del 110% de ese umbral y, simultáneamente, la tasa de paro de la Comunidad Autónoma supere la tasa media de paro de España. Con esto, se refuerza el objetivo de solidaridad del FCI y, al tiempo, también se mitiga el “error de salto” que pudiera causar la variable de PIB per cápita considerada de forma exclusiva. Con el promedio 2007-2009 no habría cambios respecto a las CC.AA. beneficiarias con el criterio único del PIB per cápita, si bien esta cláusula podría ser invocada en las siguientes revisiones quinqueniales por parte de alguna Comunidad Autónoma cuyo mercado de trabajo evolucione de forma extraordinariamente negativa.

CUADRO 6
Tasa de paro como criterio de elegibilidad en el FCI (%).

Ordenadas de menor a mayor PIB per cápita en España	2007	2008	2009	Media	Variación 2007-2009	PIB per cápita (media 2007-2009)
				2007-2009		
a) Territorios elegibles						
Extremadura	13,06	15,20	20,55	16,27	7,49	69,78
Castilla-La Mancha	7,61	11,57	18,81	12,67	11,20	75,89
Andalucía	12,76	17,80	25,36	18,64	12,60	77,11
Murcia	7,56	12,62	20,74	13,64	13,18	83,08
Galicia	7,64	8,72	12,60	9,65	4,95	85,34
Ceuta	20,28	17,31	18,93	18,84	-1,35	87,89
Melilla	18,16	20,61	24,17	20,98	6,02	88,42
Canarias	10,44	17,35	26,19	17,99	15,75	88,93
Comunitat Valenciana	8,76	12,11	21,24	14,03	12,48	89,19
Principado de Asturias	8,48	8,45	13,43	10,12	4,95	92,73
Castilla y León	7,18	9,51	13,78	10,16	6,61	96,36
ESPAÑA	8,26	11,33	18,01	12,53	9,75	100,00
b) Territorios excluidos						
Cantabria	5,91	7,16	11,99	8,35	6,09	101,51
Rioja (La)	5,66	7,78	12,76	8,73	7,10	107,19
Aragón	5,24	7,14	12,82	8,40	7,58	108,47
Illes Balears	7,03	10,21	18,07	11,77	11,04	108,50
Cataluña	6,55	9,00	16,25	10,60	9,70	116,53
Navarra	4,76	6,72	10,89	7,46	6,13	125,74
Madrid	6,30	8,68	14,04	9,67	7,74	131,27
País Vasco	6,12	6,45	11,04	7,87	4,92	132,94

Nota: Tasa de paro en media anual.

Fuente: Encuesta de Población Activa y Contabilidad Regional de España (INE).

El estadio final de la propuesta de reforma pasa por determinar las variables de reparto entre las CC.AA. beneficiarias. Para evitar que cada Comunidad Autónoma exhiba siempre los criterios que más le favorezcan, será deseable construir un sistema racional, sencillo y previsible, facilitando así también la presupuestación plurianual. Lo más lógico es acudir a un conjunto de *pocos* indicadores, *transparentes* y debidamente *actualizados*, como los siguientes:

- Populación*, como principal variable de necesidad fiscal y criterio básico del sistema de financiación autonómica. Sin embargo, la población no introduce expresamente la solidaridad y precisa otros ajustes, como admiten Borrell Fontelles y Zabalza Martí (1990).
- PIB por habitante*, en coherencia con el criterio básico de elegibilidad. Se opta por una definición sencilla de distancia, no con respecto a una región ideal o imaginaria como proponían Basulto Santos (1985) o Callealta Barroso y Casas Sánchez (1990a, 1990b), sino con respecto a la Comunidad Autónoma beneficiaria con mayor renta relativa. Se pondrá por la población para suavizar las diferencias que, en el extremo, alcanzan los 26 puntos.

- c) *Tasa de paro*, para favorecer a CC.AA. con graves problemas estructurales en su mercado de trabajo. Se pondera por el peso de la población activa, como ya se hacía en la Ley 29/1990.
- d) *Stock de capital público*, para compensar carencias en infraestructuras básicas con respecto al promedio de referencia. Con la metodología y los cálculos de Mas Ivars, Pérez García y Uriel Jiménez (2007), se distingue entre activos vinculados a la población (básicamente en servicios de educación y salud) y activos vinculados a la superficie (todos los demás).

Las tres primeras variables se toman en términos de la media de los tres últimos años disponibles (2007-2009) y el *stock* de capital público se computa según el último dato disponible (2005), dada su menor variabilidad. La fórmula concreta de reparto sería la recogida en la ecuación 1, donde el subíndice “*F*” se refiere a las CC.AA. beneficiarias del FCI; el subíndice “Máx” se corresponde con el valor máximo dentro de las CC.AA. beneficiarias del FCI; el subíndice “*P*” indica el *stock* de capital público vinculado a la población; el subíndice “*S*” se refiere al *stock* de capital público vinculado a la superficie; el superíndice “*pc*” denota variables per cápita y el superíndice “*km*²” expresa datos relativizados según superficie.

$$f_i = F \left[\left(w_1 \frac{N_i}{N_F} \right) + \left(w_2 (PIB_{Máx}^{pc} - PIB_i^{pc}) \frac{N_i}{N_F} \right) + \left(w_3 \frac{TP_i \frac{PA_i}{PA_F}}{\sum_i TP_i \frac{PA_i}{PA_F}} \right) + \left(w_4 \left(w_{4P} \frac{\frac{KP_{Máx}^{pc} - KP_i^{pc}}{KP_{Max}} N_i}{\sum_i \frac{KP_{Max}^{pc} - KP_i^{pc}}{KP_{Max}} N_i} + w_{4S} \frac{\frac{KS_{Max}^{km2} - KS_i^{km2}}{KS_{Max}^{km2}} S_i}{\sum_i \frac{KS_{Max}^{km2} - KS_i^{km2}}{KS_{Max}^{km2}} S_i} \right) \right) \right] \quad (1)$$

donde:

- f_i : participación de la Comunidad Autónoma i en el FCI.
- F : dotación total del FCI, según los diferentes escenarios de crecimiento económico.
- N : población de derecho (cifras oficiales del INE).
- PIB : Producto Interior Bruto (Contabilidad Regional de España —INE— y previsiones de FUNCAS para 2009).
- TP : tasa de paro (Encuesta de Población Activa —INE—).
- PA : población activa (Encuesta de Población Activa —INE—).
- KP : *stock* de capital público vinculado a la población (FBBVA-IVIE).
- KS : *stock* de capital público vinculado a la superficie (FBBVA-IVIE).
- S : superficie de la Comunidad Autónoma en km^2 (INE).

- w_j : ponderaciones de las variables de reparto, $\sum_j w_j = 1$.
- w_{4k} : ponderaciones internas de los activos de stock de capital público, $\sum_k w_{4k} = 1$.

En el bloque A del cuadro 7 se muestran las cuotas de cada una de las CC.AA. para las cuatro variables propuestas. Los indicadores P1 y P2 se construyen como medias ponderadas de cada una de las variables. En el caso de P1 se utiliza como ponderación para la población un 50% y 1/6 para las tres restantes. En el indicador P2 se reduce el peso de la población hasta el 25% con el objetivo de reforzar el carácter solidario de la propuesta del nuevo FCI y, en concreto, se ponderan por igual las cuatro variables (un 25% cada una). En la última columna se computa el peso de cada Comunidad Autónoma en el reparto real del FCI en el año 2009. En los bloques B y C del cuadro 7 se reparten 100.000 unidades monetarias para completar el ejercicio de simulación, en paralelo a los informes anuales sobre el FCI del Ministerio de Política Territorial (varios años).

Los resultados indican que las CC.AA. más beneficiadas con la propuesta, respecto a la situación actual de 2009, serían Castilla y León y Castilla-La Mancha (las dos por efecto de la variable de *stock* de capital público), pero sobre todo la Comunitat Valenciana (en este caso por efecto de la población y del paro). En el otro lado, quedarían en peor posición relativa el Principado de Asturias (por su positiva senda de convergencia con la media de PIB per cápita de España) y aún más Galicia (aquí se explica por la exclusión de la variable de dispersión territorial que siempre contempló el FCI). Los demás territorios beneficiarios no sufrirían grandes variaciones en su posición relativa, con el matiz de las dos ciudades autónomas, a las cuales perjudica su reducido tamaño demográfico.

Es preciso recordar que la nueva orientación “interna” de la política de solidaridad interterritorial que guía esta propuesta descansa sobre el engarce del FCI con el nuevo Fondo de Cooperación. Esto significa que se podría contar con la aceptación política por parte de las CC.AA. que, aún perdiendo participación relativa en el FCI, en términos absolutos ven reforzados sus fondos de solidaridad a través de la suma de FCI y Fondo de Cooperación.

CUADRO 7
Simulaciones de repartos del FCI entre los territorios beneficiarios.

Territorio	Población	PIBpc	Tasa paro	Stock capital	P1	P2	FCI actual (2009)
A) Cuotas							
Andalucía	31,05	47,14	38,36	26,60	34,21	35,79	35,32
Principado de Asturias	4,10	1,17	2,64	2,83	3,16	2,69	4,14
Canarias	7,84	4,60	10,17	2,99	6,88	6,40	7,47
Castilla y León	9,67	0,00	6,42	20,00	9,24	9,02	6,20
Castilla-La Mancha	7,71	12,45	6,48	17,70	9,96	11,08	8,42
Comunitat Valenciana	18,97	10,72	19,02	9,72	16,06	14,61	9,90
Extremadura	4,16	8,72	4,23	8,82	5,71	6,48	7,08
Galicia	10,56	9,18	6,82	7,55	9,20	8,53	14,57
Murcia	5,39	5,64	5,22	3,74	5,13	5,00	4,57
Ceuta	0,29	0,20	0,32	0,04	0,24	0,21	0,77
Melilla	0,27	0,17	0,32	0,00	0,22	0,19	0,77
SUMA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
B) Reparto de 100.000 unidades monetarias con P1							
Andalucía	15.523	7.857	6.393	4.434	34.207	—	35.318
Principado de Asturias	2.048	196	441	472	3.156	—	4.137
Canarias	3.922	767	1.695	498	6.882	—	7.467
Castilla y León	4.834	0	1.071	3.334	9.238	—	6.198
Castilla-La Mancha	3.856	2.074	1.080	2.949	9.960	—	8.418
Comunitat Valenciana	9.484	1.786	3.170	1.621	16.062	—	9.901
Extremadura	2.079	1.454	704	1.470	5.708	—	7.085
Galicia	5.278	1.530	1.136	1.258	9.202	—	14.568
Murcia	2.695	941	871	623	5.129	—	4.567
Ceuta	147	33	53	7	240	—	773
Melilla	135	28	53	0	216	—	773
SUMA	50.000	16.667	16.667	16.667	100.000	—	100.000
C) Reparto de 100.000 unidades monetarias con P2							
Andalucía	7.761	11.786	9.590	6.651	—	35.788	35.318
Principado de Asturias	1.024	293	661	708	—	2.686	4.137
Canarias	1.961	1.151	2.543	747	—	6.401	7.467
Castilla y León	2.417	0	1.606	5.001	—	9.024	6.198
Castilla-La Mancha	1.928	3.112	1.620	4.424	—	11.084	8.418
Comunitat Valenciana	4.742	2.680	4.755	2.431	—	14.608	9.901
Extremadura	1.040	2.181	1.057	2.205	—	6.483	7.085
Galicia	2.639	2.295	1.704	1.887	—	8.526	14.568
Murcia	1.347	1.411	1.306	935	—	4.999	4.567
Ceuta	74	49	79	11	—	213	773
Melilla	68	42	79	0	—	189	773
SUMA	25.000	25.000	25.000	25.000	—	100.000	100.000

Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

El nuevo sistema de financiación autonómica de régimen común, aprobado en 2009, ha olvidado conscientemente el FCI, a pesar del mandato constitucional que obliga a disponer de este recurso para contribuir a corregir desequilibrios económicos interterritoriales, en virtud del principio de solidaridad. La crónica debilidad del FCI hay que buscarla en su vinculación a los fondos estructurales y de cohesión de la UE, a los que se ha confiado el grueso de la política de solidaridad interterritorial en España. El principal riesgo a medio plazo viene dado por la insostenibilidad de esta política, puesto que España va a percibir una cantidad de fondos europeos considerablemente menor, dados sus avances en términos de renta dentro de la UE-27.

Una de las novedades del sistema de financiación autonómica de 2009 se plasma en la creación de dos nuevos Fondos de Convergencia. Uno de ellos, el Fondo de Cooperación, se destina a las CC.AA. con menor nivel de desarrollo relativo y tiene unos objetivos que prácticamente coinciden con los del FCI. Por razones de simplicidad y eficacia, hubiese sido más sensato el refuerzo del FCI, lo que hubiese evitado la creación expresa de un nuevo recurso, financiado en exclusiva con cargo a los PGE. Lo cierto es que ya no es posible obviar esta nueva realidad y, en consecuencia, es preciso avanzar hacia la definición de un marco integrador, dentro del cual se podría articular una misma política de solidaridad con dos instrumentos complementarios (FCI y Fondo de Cooperación), cada uno de ellos con sus propias reglas de funcionamiento. La propuesta que se presenta en este trabajo camina en esa dirección, vinculando la dotación conjunta de ambos recursos al PIB nominal y a la posición cíclica de la economía, en conexión con la normativa de estabilidad presupuestaria.

Se ha propuesto que sigan como territorios beneficiarios del FCI exclusivamente las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía. En concreto, se ha tomado como variable de decisión el PIB per cápita y como umbral de elegibilidad la media española. Se sugiere una flexibilización de este criterio para mitigar el posible “error de salto”, pero sobre todo para incluir también como beneficiarias a las CC.AA. que, aún superando ligeramente la media del PIB per cápita de España, además tengan una tasa de paro que exceda la media estatal.

Como variables de reparto se sugieren la población, el PIB per cápita, la tasa de paro y el *stock* de capital público. Las simulaciones que se llevan a cabo, con diferentes ponderaciones, muestran que la propuesta refuerza la solidaridad interterritorial a medida que la población pierde peso en el reparto final del FCI.

Finalmente, cabe reseñar que la “renacionalización” de la política de solidaridad interterritorial que se ha propuesto no es óbice para que se negocie el acceso a nuevas ayudas de cohesión en el ámbito de la UE. España ya no podrá apelar exclusivamente a criterios de cohesión económica (PIB per cápita), sino que deberá impulsar el debate sobre variables que recojan elementos de cohesión social (empleo, pobreza y educación), así como de cohesión territorial (áreas rurales, periféricas, de montaña, fronterizas, insulares, con baja densidad de población o afectadas por reconversiones industriales). Ni más ni menos que lo previsto en el vigente Tratado de Lisboa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATIENZA MONTERO, P.; HIERRO RECIO, L.A. y PATIÑO RODRÍGUEZ, D. (2008): "Evaluando los instrumentos de solidaridad interterritorial en el ámbito de la financiación autonómica". *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 54, 115-138.

BASULTO SANTOS, J. (1985): "Un análisis del indicador usado en el Fondo de Compensación Interterritorial". *Estadística Española*, 108, 57-64.

BORRELL FONTELLES, J. y ZABALZA MARTÍ, A. (1990): "El nuevo Fondo de Compensación Interterritorial: un instrumento de política regional". *Presupuesto y Gasto Público*, 2, 229-247.

CALLEALTA BARROSO, F.J. y CASAS SÁNCHEZ, J.M. (1990a): "Decisión multiatributo: aplicación al reparto del Fondo de Compensación Interterritorial". *Esic Market*, 68, 151-169.

C.A.LLEALTA BARROSO, F.J. y C.A.SAS SÁNCHEZ, J.M. (1990b): "Distancia y ordenación entre regiones. Necesidad de un nuevo sistema de reparto del FCI". *Revista de Estudios Regionales*, 27, 37-56.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA FUNDACIÓN TOMILLO (2002): *Los costes de ultraperiferia de la economía canaria*. Santa Cruz de Tenerife: Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (CPFF) (2009): *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*. Madrid: CPFF (disponible en www.meh.es).

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (CPFF) (varios años): *Memoria de Actuaciones*. Madrid: CPFF (disponibles en www.meh.es).

CUBEL, M. y GISPERT, C. (2010): "La reforma del FCI ante las nuevas perspectivas financieras de la UE". *Investigaciones Regionales*, en prensa.

DE LA FUENTE, A. (2009): *Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones*. Estudios Económicos 11-09. Madrid: FEDEA.

EGEA DÍAZ, N. e ILLÁN MONREAL, J.A. (2010): "Los efectos redistributivos del fondo de compensación interterritorial". Ponencia en *XVII Encuentro de Economía Pública*. Murcia, 2010.

FERNÁNDEZ LLERA, R. y DELGADO RIVERO, F.J. (2008): "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial". *Presupuesto y Gasto Público*, 53, 7-26.

HERRERO BLANCO, C. y VILLAR NOTARIO, A. (1992): "El Reparto del Fondo de Compensación Interterritorial entre las Comunidades Autónomas". *Hacienda Pública Española*, monográfico, 113-125.

MAS IVARS, M.; PÉREZ GARCÍA, F. y URIEL JIMÉNEZ, E. (2007): *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial (1964-2005): nueva metodología*. Bilbao: Fundación BBVA.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006): *Problemática del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley Orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, disponible en www.meh.es.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2008): *Reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía (Propuesta base para un acuerdo)*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, disponible en www.meh.es.

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (varios años): *Fondos de Compensación Interterritorial*, Madrid: Ministerio de Ministerio de Política Territorial, disponibles en www.mpt.es.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Barcelona: Ariel, 2^a edición.

MORALES MATOS, G. (2001): "Las islas Canarias, ¿una región aislada?". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 32, 155-175.

SOBRINO HEREDIA, J.M. y SOBRIDO PRIETO, M. (2003): "Las regiones ultraperiféricas". *Hacienda Canaria*, 5, 5-36.

UPD (2008): *Propuesta para la reforma de la financiación autonómica*. Madrid, documento electrónico, disponible en www.upyd.es/fckupload/file/economia/_Propuesta.pdf.

UTRILLA DE LA HOZ, A. (2004): "Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma". *Presupuesto y Gasto Público*, 36, 125-152.

ANEXO

CUADRO A1
Glosario de fondos.

Fondo	Breve descripción	Regulación básica
FONDOS ESTATALES		
Fondo/s de Compensación Interterritorial (FCI)	Se contemplan expresamente en la Constitución Española (artículo 158.2). Compuestos de un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario, se destinan a gastos de inversión, aunque el segundo puede financiar ciertos gastos corrientes. Su objetivo es reducir las desigualdades de renta y riqueza entre territorios.	LOFCA Ley 22/2001 (modificada por Ley 23/2009)
Fondos de Convergencia	Se crean con el sistema de financiación autonómica de 2009 para el cumplimiento de los objetivos de aproximar las CC.AA. de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad, así como para favorecer el equilibrio económico territorial. Incluyen el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.	LOFCA Ley 22/2009
Fondo de Competitividad	Su objetivo es reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal y se desincentiva la competencia fiscal a la baja.	LOFCA Ley 22/2009
Fondo de Cooperación	Se crea con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Se parte en dos subfondos, uno de los cuales se destina a las CC.AA. con más bajo crecimiento de su población.	LOFCA Ley 22/2009
Fondo de Suficiencia	Vigente en el modelo de financiación autonómica de 2002, sustituyó a la anterior Participación en Ingresos del Estado. Su objetivo principal es la suficiencia de recursos y se calculaba como la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y el valor de los recursos del sistema.	LOFCA Ley 21/2001 (derogada)
Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales	Creado con el modelo de financiación de 2009, tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar (salud, educación y servicios sociales).	LOFCA Ley 22/2009
Fondo de Suficiencia Global	Creado con el modelo de financiación de 2009, opera como recurso de cierre del sistema. En el año base es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año.	LOFCA Ley 22/2009

CUADRO A1 (Continuación)
Glosario de fondos.

Fondo	Breve descripción	Regulación básica
FONDOS DE LA UE		
Fondos estructurales europeos	Instrumentos financieros básicos de la política regional de la UE, cuyo objeto es reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones y los Estados Miembros, contribuyendo al objetivo de cohesión económica, social y territorial. Los principales son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (construcción de infraestructuras y realización de inversiones productivas) y el Fondo Social Europeo (inserción laboral y social).	Tratado de la Unión Europea Reglamentos UE
Fondo de Cohesión	Funciona desde 1994, con el objetivo de ayudar a los Estados Miembros a reducir las disparidades económicas y sociales, así como a estabilizar sus economías. Son beneficiarios aquéllos que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media de la UE.	Tratado de la Unión Europea Reglamentos UE

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas normativas.

CUADRO A2
Criterios de elegibilidad en el Fondo de Cooperación (2009).

	A: PIB per cápita inferior al 90% de la media (2007-2009)	B: Densidad de población inferior al 50% de la media (2009)	C: Crecimiento de población inferior al 90% de la media (2007-2009) y densidad de población por km ² inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media (2009)			Criterios cumplidos
			Crecimiento	Densidad	Decisión	
Andalucía	78,7	105,7	87,7	Inferior		A, C
Aragón	110,7	31,4	113,3	Inferior		B
Asturias	94,7	114,1	16,9	Inferior		C
Baleares	110,8	244,7	198,2	Superior		–
Canarias	90,8	315,1	115,4	Superior		–
Cantabria	103,6	123,5	79,7	Inferior		C
Castilla y León	98,4	30,3	34,6	Inferior		B, C
Castilla-La Mancha	77,5	29,2	163,0	Inferior		A, B
Cataluña	119,0	259,6	101,9	Superior		–
Com. Valenciana	91,1	244,3	127,3	Superior		–
Extremadura	71,2	29,5	31,8	Inferior		A, B, C
Galicia	87,1	105,4	22,3	Inferior		A, C
Madrid	134,0	887,2	133,9	Superior		–
Murcia	84,8	142,6	118,3	Superior		A
La Rioja	109,4	71,1	106,8	Inferior		–
CC.AA. régimen común	100,0	100,0	100,0	–	–	–
Nº beneficiarias	5	4	–	–	6	9

Nota: Todas las referencias se hacen con respecto a la media de las CC.AA. de régimen común. Los sombreados señalan las CC.AA. que cumplen los requisitos.

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 24 de la Ley 22/2009, los datos del INE y las previsiones de FUNCAS (15 de diciembre de 2009).

CUADRO A3
Reparto de los subfondos en el Fondo de Cooperación (2009).

	Subfondo 1: todas las CC.AA. (9)			Subfondo 2: CC.AA. beneficiarias por bajo crecimiento de población (4)	
	Población relativa (%)	Reparto (%)	Millones €	Población relativa (%)	Millones €
Andalucía	39,0	42,1	333,6	—	—
Aragón	6,3	4,5	35,4	—	—
Asturias	5,1	4,6	36,1	14,4	57,0
Cantabria	2,8	2,2	17,3	—	—
Castilla y León	12,0	10,2	81,1	33,9	134,5
Castilla-La Mancha	9,8	10,7	84,8	—	—
Extremadura	5,2	6,0	47,9	14,6	57,9
Galicia	13,1	12,9	102,2	37,1	146,9
Murcia	6,8	6,9	54,3	—	—
Total	100,0	100,0	792,6	100,0	396,3

Nota: Se cumple que en el subfondo 2 ninguna de las CC.AA. supera el 40% del total.

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 24 de la Ley 22/2009, los datos del INE y las previsiones de FUNCAS (15 de diciembre de 2009).

