

UNIVERSIDAD DE VERANO DE MASPALOMAS

II Encuentro Internacional de Formación y Cooperación  
“Fondos de Solidaridad Interterritorial”

## LOS NUEVOS RETOS EN LA COOPERACIÓN Y LA SOLIDARIDAD ENTRE TERRITORIOS

**Dr. Roberto Fernández Llera**

Profesor de Hacienda Pública en la Universidad de Oviedo  
Asesor del Presidente del Principado de Asturias

[rflera@uniovi.es](mailto:rflera@uniovi.es)

*Gran Canaria, 12 de julio de 2007*

Sr. Presidente y Sres. Consejeros de la Audiencia de Cuentas de Canarias, miembros de Órganos de Control Externo de Europa, África y América, señoras y señores.

### **0. Introducción**

Permítanme que dedique mis primeras palabras a constar una obviedad. Si en cualquier circunstancia visitar Canarias constituye un inmenso placer, hacerlo además para participar en un encuentro de tan alto nivel, al lado de representantes tan acreditados, podrán imaginar que me siento personalmente muy honrado y hasta un poco impresionado.

Quiero agradecer la amable invitación realizada por el Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias, D. Rafael Medina Jáber, así como por el anterior Consejero, ahora Diputado y Coordinador de este curso, D. Inocencio Hernández González. Espero no defraudar la confianza que han puesto en mi persona. Para mí no cabría mayor satisfacción que seguir compartiendo experiencias y trabajos durante mucho más tiempo. Yo así lo deseo.

Como decía, cuando uno se sienta en una mesa al lado de ponentes tan destacados, el primer riesgo que se corre es el de no resultar original o caer en la reiteración de argumentos. En este sentido, trataré de exponer mi visión de lo que he titulado como *nuevos retos en la*

*cooperación y la solidaridad entre territorios*. Retos y desafíos directamente relacionados con el nuevo escenario económico internacional, con la globalización y con las necesidades especiales de determinados territorios. Por razones obvias, me permitirán que centre mi exposición en el caso español, con alguna referencia inevitable al ámbito supranacional de la Unión Europea. Para ello, trazaré primero un planteamiento descriptivo y analítico, tornando progresivamente hacia una orientación propositiva, impregnada de ideas, sugerencias y, en algunos casos, podríamos decir que hasta de deseos personales.

## 1. Los conceptos básicos

Partiré de los conceptos fundamentales que, a mi juicio, resulta conveniente delimitar para no conducir a equívocos o a interpretaciones erróneas. A menudo se suelen utilizar como sinónimos o, en un sentido más débil, al menos como parónimos con similares contenidos. Esos cuatro conceptos son los de solidaridad, cooperación, cohesión y, finalmente, compensación.

Si comenzamos por la **SOLIDARIDAD**, el Diccionario de la Real Academia Española nos dice que es la *adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros*, algo que en términos estrictamente económicos siempre hemos interpretado como la adhesión de “los ricos” a la causa de “los pobres”. La aplicación de esta norma en el sentido inverso no sería solidaridad, sino más bien envidia o casi me atrevería a decir que hasta papanatismo. Por otra parte, si la solidaridad se queda en una simple declaración de intenciones o en una mayor o menor empatía por ciertas causas (sean éstas las de los pobres u otras más banales), sería un concepto absolutamente vacío de contenido.

La Constitución Española proclama en su artículo 2 *el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*. Es decir, partimos de un claro concepto interterritorial de la solidaridad o, por seguir con el Diccionario, una consagración de la adhesión de los territorios más ricos a la causa del desarrollo de los más pobres. En definitiva, un claro contenido económico del concepto de solidaridad.

El constituyente quiso dejar bien claro en el artículo 138.1 la garantía de *la realización efectiva del principio de solidaridad*, mandando a los Poderes Públicos para que velen *por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español*. Ahora sí, ya tenemos una clara definición de lo que significa la solidaridad entre territorios en España. Por si todavía no quedase suficientemente claro, el artículo 138.2 viene a abundar en esta idea, certificando que *las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales*.

Acudimos a otra fuente jurídica, esta vez al Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 54/1982 interpreta la solidaridad como un principio con un fuerte contenido económico y con una relevancia financiera indiscutible. Incluso antes de que todas las Comunidades Autónomas españolas estuviesen constituidas, ya queda claro que el principio de solidaridad *hay que entenderlo como instrumento para modalizar las grandes decisiones del sector público de naturaleza económica o financiera y siempre que como consecuencia de ellas pudieran producirse desequilibrios territoriales*.

De alguna forma y, casi a modo de síntesis general, el Tribunal Constitucional nos viene a decir –y así lo ratifica en su Sentencia 96/1986- que la solidaridad no debe ser sólo aquella *adhesión circunstancial* del Diccionario, sino un fundamental *deber de recíproco apoyo y mutua lealtad* entre territorios.

Un último apunte del Tribunal Constitucional en su Sentencia 146/1992 certifica que la solidaridad interterritorial se alza como un elemento intrínseco al sistema español de descentralización política y administrativa, al tiempo que se convierte en un fundamento ético de primer orden. Por este motivo, la solidaridad *no puede ser reducida al carácter de un precepto programático*, sino que debe ser ante todo *un precepto con peso y significados propios*.

Pasemos ahora al segundo de los conceptos básicos: la **COOPERACIÓN**. Aquí nuestro Diccionario dice que será la *acción de obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin*. Como los economistas tendemos a llevar casi cualquier asunto a nuestro terreno,

este tampoco iba a ser una excepción. Aquí nos sirve perfectamente el ejemplo de la Unión Europea, por tratarse de una organización supranacional que fundamenta su historia y su idiosincrasia en el concepto mismo de cooperación. En un estadio inicial, en los años 50 del siglo pasado, unas pocas naciones europeas se unieron para un objetivo tan loable como la paz duradera, después de un convulso periodo con dos cruentas guerras mundiales. A continuación, llegaría la cooperación para articular una política común del carbón y del acero. Más adelante se articularon las instituciones propias de las Comunidades Europeas (Parlamento, Consejo y Comisión) y cada cierto tiempo se iba ampliando el número de Estados cooperantes (España se unió a ese selecto club en 1986). En estos momentos hay ya 27 Estados Miembros, con otros tres o cuatro llamando a la puerta, donde viven unos 500 millones de personas y donde las políticas comunes abarcan esferas tan diversas como la pesca, la política agraria, los aranceles, la política exterior y de seguridad, la política de justicia e interior o las estrategias de desarrollo sostenible, empleo y competitividad, entre otras muchas.

Además, existen también lo que se conoce como *cooperaciones reforzadas*, mediante las cuales algunos socios pueden adoptar un régimen de integración más intenso en determinadas políticas, sin tener que abandonar el conjunto, pero tampoco obligando a otros socios con menor voluntad de avanzar por esos caminos.

El ejemplo más evidente es la moneda única, el euro, que en estos momentos comparten ya 13 Estados Miembros, pero que serán 15 a partir del 1 de enero de 2008, tras la incorporación de Malta y Chipre. En todo caso, no son los 27, aunque este haya de ser el objetivo final a medio plazo. Por tanto, la cooperación reforzada no debe ser entendida como un elemento que introduzca privilegios o inseguridad jurídica, dado su carácter voluntario por definición. Además –aunque este punto merecería otro debate separado– la cooperación reforzada es un mecanismo muy eficaz para que el derecho de veto, consustancial a los sistemas de votación por unanimidad, se convierta en un freno insalvable para el avance.

Pero volviendo al núcleo de esta exposición, a mi juicio hay una política europea, una cooperación europea, que sobresale por encima de las demás. Una política con amplia tradición histórica, con una gran potencialidad y con unos beneficiosos efectos derivados de

su aplicación. Se trata de la política de **COHESIÓN** que, según aparece recogida en el artículo 158 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tiene como objetivo *reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.*

Si solidaridad es *adhesión a la causa del otro* y si cooperación es la *acción de obrar juntamente*, resulta inmediato deducir que la política de cohesión no es más que la materialización práctica de los dos conceptos anteriores y su fusión en uno solo. Por decirlo de una forma más clara: si un país o un territorio rico entiende que debe hacer algo porque el más pobre avance, la única manera es articular una acción conjunta a favor de disipar o mitigar esas diferencias en origen. Esa acción conjunta consiste, *grosso modo*, en que el rico financie ciertas actuaciones a favor del más pobre, comprometiéndose éste a invertir los recursos de la forma más eficaz y eficiente posible.

Advirtamos que la cohesión no tiene únicamente una componente territorial, sino también personal o social, de tal forma que el flujo de ayudas comunes no tiene por qué necesariamente –aunque sí de forma prioritaria– dirigirse hacia los territorios más desfavorecidos. También es obvio que las desigualdades en términos de renta, riqueza e igualdad de oportunidades se manifiestan en aspectos vitales como el acceso de las personas a la formación, en la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en el fomento de la empleabilidad entre personas sin ocupación o en la ampliación de derechos de ciudadanía.

La Unión Europea acaba de inaugurar un nuevo Periodo de Perspectivas Financieras que se va a prolongar entre los años 2007 y 2013. Durante este septenio, el objetivo primordial de la política de cohesión va a ser la convergencia entre los territorios más avanzados y los otros menos desarrollados, a través de mecanismos y ayudas para mejorar las condiciones que supongan un estímulo al crecimiento potencial en estos últimos.

Hay también una clara apuesta por la competitividad y el empleo, con un horizonte territorial general, donde tienen un protagonismo especial, por su carácter transversal, todas las inversiones en formación, investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

Finalmente, la Unión Europea apuesta por reforzar la cooperación territorial europea, especialmente en el ámbito económico, social y cultural y, de manera especial, entre regiones o países fronterizos, para aminorar los llamados “efectos frontera”.

En este sentido, no me resisto a citar como ejemplo un destacado grupo de regiones dentro de la Unión Europea como es el de la Comisión Arco Atlántico, que abarca a 30 regiones pertenecientes a 5 Estados Miembros, con objetivos prioritarios de cooperación en materia de transportes, enlaces marítimos, gestión integrada de las zonas costeras, pesca o investigación e innovación al servicio de la competitividad global del espacio atlántico. El Presidente del Principado de Asturias es también el Presidente de la Comisión Arco Atlántico desde 2006. Quizás ahora entiendan mejor mi especial interés.

Por último, aunque no menos importante, los aspectos de gobernanza, diversidad local y regional, productividad del Sector Público, así como los sistemas de partenariado y colaboración público-privada, son también elementos de trabajo dentro de la Unión Europea en común para avanzar en una política de cohesión más eficaz.

## **2. El alcance territorial de la solidaridad**

En este punto, debemos plantear una importante reflexión que debería hacernos pensar en el alcance territorial de la solidaridad y, por derivación, de la cooperación y de la política de cohesión. Pongamos un ejemplo. ¿Debe la Unión Europea –o España, en su caso– preocuparse sólo por la extensión de sus políticas comunes internamente, es decir, obviando cuestiones que exceden de sus fronteras? ¿Acaba la solidaridad en el último territorio soberano de la Unión Europea o de España? ¿Acaso no hay territorios y personas mucho más pobres en otros rincones del mundo por los que se podría trabajar conjuntamente para mejorar sus condiciones?

Parece lógico que la solidaridad tiene que ser entendida desde una óptica universal y no desde un enfoque restrictivo. Ciertamente, si analizamos cada país del mundo o incluso en el caso de la Unión Europea, las políticas de base solidaria, la cooperación para llevarlas a

cabo y la cohesión para materializarlas se dirigen en muy amplia proporción al interior de los territorios en cuestión. ¿Debe ser esto siempre así? Dejo la pregunta en el aire.

Bien es cierto que la solidaridad internacional y la cooperación “externa” –por denominarla de alguna forma- han cobrado una gran importancia en los últimos años, al hilo de iniciativas políticas muy importantes de las Naciones Unidas (Los Objetivos del Milenio), de la OCDE y de la propia Unión Europea, que se ha mostrado particularmente solidaria –y por tanto, comprometida- con las causas de los países menos desarrollados del mundo.

Justificaciones habría muchas para este comportamiento. Razones éticas, históricas, políticas, geoestratégicas o de justicia y humanidad. También otras algo más prosaicas, por ejemplo, para abrir nuevos mercados y favorecer la exportación de determinados productos. Se podría decir que la solidaridad tiene motivaciones altruistas, pero otras meramente egoístas, aunque el resultado de ambas se materialice en una misma política de ayuda y cooperación a favor de un objetivo común.

Canarias es un excelente ejemplo en varios sentidos. Primero, porque es una región europea receptora de un importante caudal de solidaridad, en virtud de sus niveles de renta y de su condición ultraperiférica. Pero al mismo tiempo, Canarias colabora en la cooperación “externa” con ayudas al desarrollo y con otros instrumentos en el terreno educativo, cultural o político. Recordemos que *no sólo de pan vive el hombre* –aunque sea lo más necesario e ineludible- y por eso la cooperación y la política de cohesión pueden ser también ejercitadas en más órbitas que la estrictamente financiera.

Esta Comunidad Autónoma española, esta región europea de Canarias, puede alegar su “tricontinentalidad” para justificar que el alcance de su solidaridad se extienda más allá de su propio territorio e incluso del territorio de soberanía española o del ámbito de la Unión Europea. Según tengo entendido, en otros tiempos se decía de las gentes de estas islas que *son europeos que nacen en África y emigran a América*, puesto que la influencia de los tres continentes ha sido una constante a lo largo de la historia de Canarias. Bastaría solamente con citar este rasgo histórico para justificar la solidaridad fuera de sus fronteras, aunque estoy seguro de que hay muchos más.

En estos momentos, la Unión Europea pretende intensificar los vínculos económicos, sociales y culturales con otros lugares del mundo, fomentando el comercio justo de bienes y servicios, el intercambio de buenas prácticas de gobierno y tecnologías, los desplazamientos ordenados de personas y la lucha contra la inmigración irregular. Un plan de acción que se enmarca dentro de una estrategia más amplia de cooperación territorial europea, dirigida también a reforzar los acuerdos de asociación económica celebrados por la Unión Europea y los Países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) en el marco del Acuerdo de Cotonú, firmado en el año 2000 y modificado en 2005.

### **3. La compensación como instrumento**

Hemos definido un concepto de solidaridad bastante amplio, no menos que el de la cooperación, abierta a multitud de cuestiones y ámbitos territoriales. Finalmente, ambas tienen su visualización en los instrumentos de la política de cohesión.

De esos instrumentos procede hablar ahora y, en concreto, del más importante en términos cuantitativos y cualitativos: los **FONDOS DE COMPENSACIÓN**, conocidos también como fondos de cohesión, de desarrollo o incluso fondos de solidaridad, dada su propia naturaleza.

En el sentido que nos ocupa, la compensación ha de servir para que los territorios más desfavorecidos o atrasados puedan aspirar a converger con los más avanzados en términos de renta, riqueza o cualquier otro indicador económico. Serán los fondos destinados específicamente a este fin los que contribuyan al objetivo, aunque aquí también la amalgama de posibilidades es infinita.

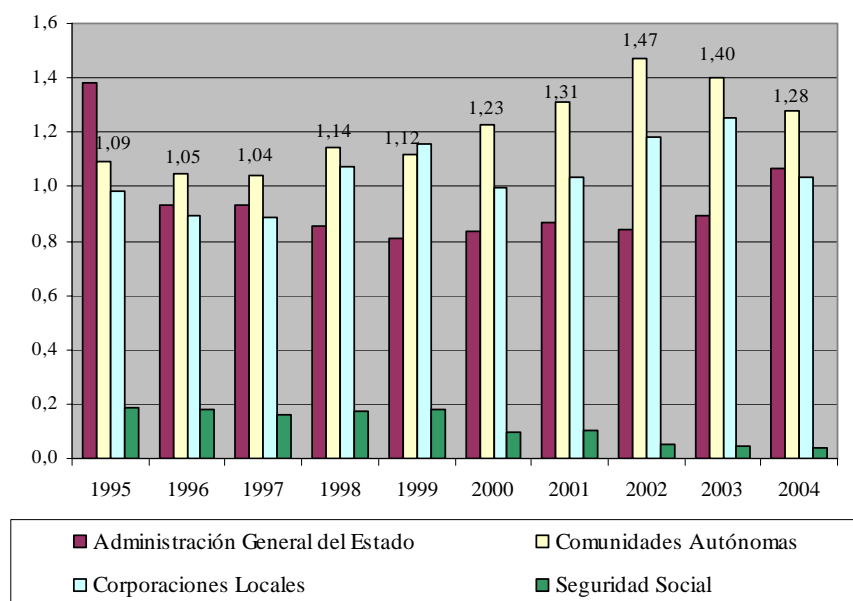
Por ejemplo, como es de sobra conocido, en la Unión Europea este papel lo desempeñan los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, si nos referimos al ámbito interno. Pero no podemos excluir de este mismo análisis el Fondo Europeo de Desarrollo, destinado para el ámbito de la solidaridad ejercida con los territorios que no forman parte de la Unión Europea, concretamente los Estados ACP y los Países y Territorios de Ultramar

(PTU). No quiero decir que sean equivalentes en su funcionamiento los fondos “internos” y los fondos “externos”. En modo alguno lo son. Si aquí se citan al unísono es porque, en el fondo, comparten una misma filosofía, un mismo principio y una misma concepción de la solidaridad, tal y como la hemos venido definiendo a lo largo de esta exposición.

En todo caso, por limitaciones de tiempo y espacio, creo más oportuno que en este foro presente un caso muy concreto y muy específico de fondos de compensación referidos al ámbito “interno” y, como ya habrán adivinado, referidos al caso español. Primeramente, déjenme dirigirme expresamente a las personas que vienen de otros países para situar brevemente el escenario concreto donde nos movemos.

España es un país constitucionalmente descentralizado, con un modelo propio donde los gobiernos regionales o intermedios (las Comunidades Autónomas) gozan de amplias competencias legislativas y ejecutivas, gestionando más del 35% del gasto total de las Administraciones Públicas, contando con una relevante capacidad normativa en tributos propios y en tributos compartidos con la Hacienda Central.

**GRÁFICO 1**  
**Formación Bruta de Capital (% del PIB)**



*Fuente:* Cuentas de las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Además, las Comunidades Autónomas son, desde hace aproximadamente una década, el principal agente inversor dentro del Sector Público, superando a la Administración General del Estado y al agregado de las Entidades Locales. Solo este dato ya mostraría la fuerza del proceso descentralizador en España, alcanzado además en un lapso temporal muy breve. El gráfico 1 muestra esta realidad constatable.

¿Cuáles son las causas de que las Comunidades Autónomas sean tan inversoras? Hay varias, sin duda. Por ejemplo, la necesidad de atender nuevas demandas sociales y ciudadanas (atención a personas dependientes, envejecimiento demográfico, inmigración...), con la consecuente demanda para construir equipamientos educativos, sanitarios o sociosanitarios que, en gran parte, son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. A ello se une el hecho de una fuerte apuesta por las inversiones en infraestructuras de comunicaciones, telecomunicaciones e hidráulicas, resultado de un intenso proceso de capitalización de la economía española desde su incorporación a la Unión Europea en 1986. Otra causa específica de este nivel de gobierno ha sido la propia corrección de desigualdades, latente durante la etapa centralista de la dictadura franquista, pero que aflora y se vuelve inaceptable cuando España recupera su democracia.

Como ya se ha comentado, la Constitución Española reconoce y garantiza en su artículo 2 el principio de solidaridad entre territorios y, además, lo une de manera inseparable al principio de autonomía, actuando el primero como si fuese un *corolario* o una consecuencia lógica del segundo, tal y como ha expresado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 25/1981.

Avanzando en estos postulados, la Constitución Española sustancia al detalle el alcance económico del principio de solidaridad, definiendo algunos de los **INSTRUMENTOS CONCRETOS** sobre los que debe articularse. Textualmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999 dice que el apoyo mutuo y la lealtad institucional a los que se ha hecho referencia para articular la solidaridad *obliga a todos, incluido el Estado*, aunque para ser más exactos tendríamos que decir que tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas son “Estado” en su

misma esencia y así aparecen recogidos en el espíritu y en la letra de la Constitución Española.

Entre estos instrumentos concretos, el artículo 158.1 de la Carta Magna establece la garantía de *un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español* e, inmediatamente, en el artículo 158.2 expone que *con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.*

Como se puede comprobar, hay dos vertientes o dos ópticas explícitas de solidaridad interterritorial en la Constitución Española. La primera, para garantizar la equidad en la prestación de los servicios públicos fundamentales, circunstancia de la que se ocupa el sistema general de financiación autonómica, a través de los tributos cedidos y los fondos estatales “de cierre” para cubrir la diferencia entre necesidades de financiación y capacidades fiscales. De este asunto no procede hablar en esta exposición.

El otro gran objetivo es la reducción de las desigualdades de renta y riqueza entre territorios y, aquí sí, es donde aparece el Fondo de Compensación. Por tanto, no sólo se otorga un evidente contenido económico al principio de solidaridad, sino que además se concreta uno de los modos para hacerlo en la práctica.

Añadamos que las Comunidades Autónomas han vivido –o sufrido- un considerable cambio en sus finanzas públicas en los últimos años. Un nuevo sistema de financiación que les otorga más autonomía fiscal pero dificulta la generación de ahorro corriente (año 2002). Una restrictiva normativa de estabilidad presupuestaria que limita sensiblemente el acceso al endeudamiento desde su entrada en vigor (año 2003), aunque luego se haya matizado dicha restricción (año 2006). Y finalmente (año 2007 y siguientes), una reducción de los fondos de desarrollo regional y de cohesión recibidos de la Unión Europea, como consecuencia lógica del importante avance registrado por España en la escala de renta dentro de la Unión Europea.

Así las cosas, con más gastos de inversión que afrontar y con menos ingresos para financiarlos, parece bastante sensato que el Fondo de Compensación, en tanto que es un instrumento explícito de solidaridad interterritorial, deba situarse en un papel central dentro de la financiación de las inversiones autonómicas, con objeto de dar cumplimiento al mandato constitucional de reducir las desigualdades de renta y riqueza entre Comunidades Autónomas.

#### **4. Los Fondos de Compensación Interterritorial en España**

El mandato recogido en el artículo 158.2 de la Constitución Española para la creación de un *Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión* se concretó en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Se establecía una dotación global del mismo en función de la *inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobado en los Presupuestos Generales del Estado*.

Después, la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), sería la que regulase por primera vez los aspectos concretos del nuevo recurso como una transferencia estatal condicionada. El hecho más destacado es que contemplaba como beneficiarias a todas las Comunidades Autónomas, con independencia de su nivel de renta relativa. En unos casos se argumentaba por razones de menor desarrollo y en el resto para financiar la inversión nueva que no estaba recogida en otros canales financieros. Esto provocó que el FCI mostrase su peor “cara” en términos de solidaridad, ya que estaba beneficiando a Comunidades Autónomas de renta elevada, por efecto de un comportamiento, imprevisible y discordante con el principio de solidaridad, de la variable correspondiente al saldo migratorio.

Por esta razón –amén de otras de política económica general- se decide incluir en el ámbito de territorios beneficiarios sólo a las Comunidades Autónomas más atrasadas. Concretamente, se elige a las que sean regiones europeas Objetivo 1, es decir, las que tengan un PIB *per capita* inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Se trata de un criterio transparente, homogéneo y coherente con la política europea de cohesión y desarrollo, por lo cual se estimó como el más razonable.

Esta reforma, instrumentada en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, tuvo la gran virtud de acomodar el FCI a su filosofía inicial como instrumento para financiar inversiones que promoviesen la renta y el empleo, contribuyendo a reducir desigualdades territoriales en términos de renta y riqueza. A partir de esta regulación los recursos financieros se distribuirían entre los territorios beneficiarios, mayoritariamente en función de la población (87,5%), aunque matizada por otras variables como el saldo migratorio (1,6%), la tasa de paro (1%), la superficie (3%) o la dispersión de la población (6,9%). Por último, en 1990 se introduce la importante novedad que consistía en poder financiar tanto inversiones reales directas como transferencias de capital (inversiones indirectas), ampliando así sus posibilidades y la coherencia con los objetivos de los fondos europeos, algo que ha sido una constante desde entonces.

La reforma introducida por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, ha sido la de mayor calado hasta el momento. El “antiguo” FCI se desdobra entre un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario, partiendo del mismo importe global. El Fondo de Compensación se ciñe por completo al mandato constitucional para financiar gastos de inversión exclusivamente, siempre y cuando promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. En cambio, el Fondo Complementario podrá tener esa misma finalidad y, además, se contempla la posibilidad de que financie gastos corrientes asociados a la puesta en marcha o el funcionamiento de las inversiones durante un periodo máximo de dos años. Las variables de reparto y sus ponderaciones no se modifican sustancialmente, salvo para incluir a las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el mecanismo general.

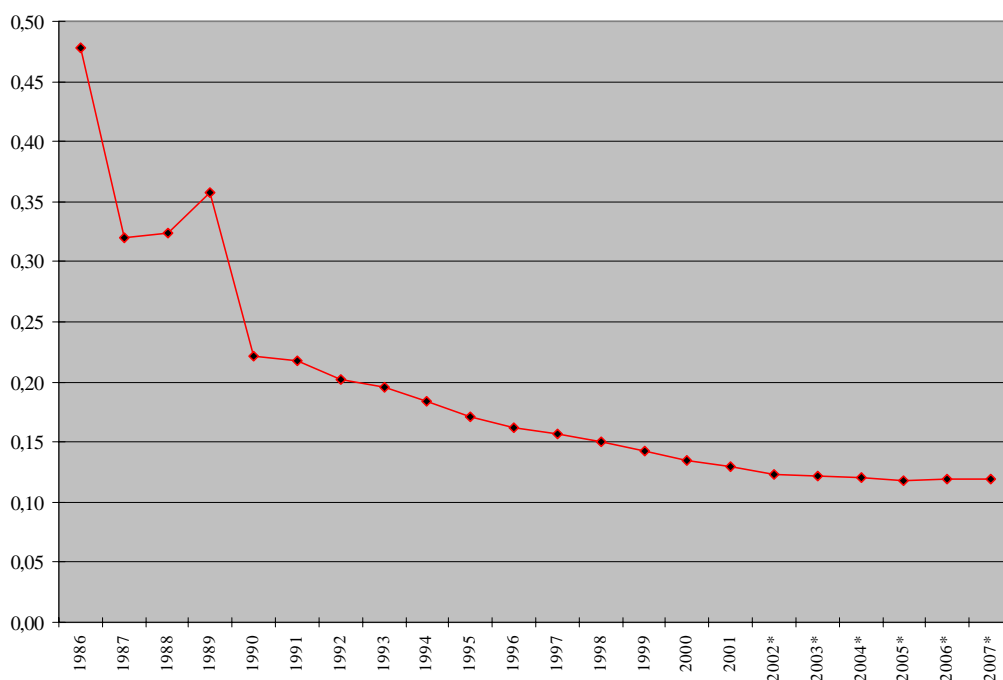
## **5. Defectos y posibles soluciones**

Se podría decir que los Fondos de los Compensación Interterritorial han cumplido de forma razonable sus objetivos iniciales, plasmados en la Constitución Española y en la posterior legislación de desarrollo. Sin embargo, tras más de 20 años de aplicación, es posible identificar algunos defectos observados y plantear algunas propuestas de mejora, tanto desde una óptica de gestión, como de financiación y eficacia. En cualquier caso, las posibles soluciones que se señalan han tenido en cuenta en todo momento su viabilidad jurídica,

política y económica, así como sus efectos sobre la sostenibilidad financiera, el crecimiento económico y la cohesión social y territorial. En última instancia, se trataría de configurar un modelo estable y transparente para los Fondos de Compensación Interterritorial.

El primero y más importante de los defectos observados es el de su dotación presupuestaria o, si se prefiere, el de la **SUFICIENCIA**.

GRÁFICO 2  
Evolución de los Fondos de Compensación Interterritorial (% PIB)



\* A partir de 2002 se agregan las cuantías del Fondo de Compensación y del Fondo Complementario.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Estudios Fiscales y del Instituto Nacional de Estadística.

En el gráfico 2 se representa la cuantía global del FCI (desdoblado a partir de 2002) relativizada según el PIB. La primera constatación que se obtiene es la de su fuerte pérdida de importancia relativa como recurso para financiar las inversiones de las Comunidades Autónomas. En concreto, en el año 1986 alcanzó su “techo” máximo, con un importe equivalente al 0,48% del PIB, iniciando desde entonces una imparable caída, que sólo parece haberse detenido muy débilmente a partir del año 2004. ¿Cuáles son las causas de este deterioro? A mi juicio, la principal hay que buscarla en su sumisión frente al enorme caudal

de fondos europeos recibidos por España desde 1986, relegando al FCI a un papel secundario dentro de la política de reequilibrio territorial en España. En otras palabras, si los Fondos Europeos “solucionaban” en buena medida la financiación de las inversiones autonómicas, el Gobierno de España no sentía la necesidad de incrementar la dotación del FCI más allá de una cuantía casi simbólica que, en la práctica, suponía su congelación efectiva o incluso su pérdida de valor real.

Pero los fondos europeos –ya se ha dicho- van a ser reducidos de forma importante a partir de 2007 y sobre todo a partir de 2014, año en que España pasará a ser contribuyente neto y ya no receptor neto de fondos europeos como lo viene siendo desde 1986.

La propuesta más sensata pasa por elevar sustancialmente la dotación global de los Fondos de Compensación Interterritorial que, recordemos, se nutre de aportaciones en exclusiva de la Hacienda Central. Por ello, una opción pasa por ampliar la base de cálculo, dejando de lado la que se venía usando hasta ahora. En concreto, **mi opción pasaría por sustituir la inversión civil real nueva de los Presupuestos Generales del Estado por el PIB**. Aduzco ventajas de transparencia y eficiencia, ya que la inversión pública siempre tiene un componente de discrecionalidad, mientras que la compensación interterritorial debe ser ejercida en todo momento para que no pierda eficacia. La otra ventaja es la suficiencia, ya que quedaría garantizado el valor real de los Fondos de Compensación Interterritorial. Por ejemplo, si el PIB nominal crece un 5%, los Fondos de Compensación Interterritorial lo harían a esa misma tasa como mínimo.

La siguiente pregunta es: ¿cuál debe ser el nivel óptimo de dotación? Evidentemente, aquí caben tantas respuestas como analistas u opiniones, en función de los juicios de valor o de las pretensiones reequilibradoras de cada uno de ellos. Mi propuesta pasa por analizar los datos históricos y, aplicando sensatez y rigor en dosis justas, concluir con una receta, si no mágica, al menos sí sostenible. En este sentido, un objetivo alcanzable podría ser el de aspirar a recuperar el nivel máximo histórico, establecido en el 0,48% del PIB. Esto, de entrada, supone que habría que **cuadruplicar** el importe actual consignado para el año 2007 y, en los ejercicios siguientes, mantener el esfuerzo presupuestario necesario para que esa magnitud

global evolucionase a la misma tasa que el PIB nominal. Solo de esta forma los Fondos de Compensación Interterritorial no perderían valor real.

Como es lógico, la Hacienda Central no podría asumir en un solo ejercicio económico este formidable esfuerzo presupuestario (estaríamos hablando de un salto desde 1.238 millones de euros a casi 5.000, que se consolidarían año tras año convenientemente actualizados). Para ello, lo lógico sería definir una senda de crecimiento sostenido a medio plazo, con esfuerzos anuales incrementados, hasta lograr alcanzar el objetivo final del 0,48% del PIB. Si queremos mantener la coherencia de la política de cohesión española y europea, un ejercicio de corte podría ser el año 2013, justo cuando finaliza el actual periodo de Perspectivas Financieras de la Unión Europea.

Hechos los correspondientes números, la propuesta tendría un **coste aproximado de 20.000 millones de euros repartidos en 7 años**, es decir, un coste equivalente que rondaría el 0,25% del PIB. Una magnitud que parece bastante asumible por parte de la Hacienda Central y que no comprometería los objetivos generales de estabilidad presupuestaria. Hay que especificar que se trata de un “coste diferencial”, es decir, el esfuerzo adicional requerido en los Presupuestos Generales del Estado con relación a la senda actual de evolución, con el fin de lograr la meta establecida.

Como es lógico, a partir del año 2013 el esfuerzo decaería y los Fondos de Compensación Interterritorial podrían evolucionar a la tasa de crecimiento del PIB nominal, con objeto de mantener su importancia relativa en el 0,5% del PIB, aunque no ya para incrementarla.

La segunda cuestión a abordar sería la los posible **TERRITORIOS BENEFICIARIOS**.

Hasta ahora sólo eran beneficiarios los territorios Objetivo 1 de la Unión Europea, es decir, los que presentan un PIB por habitante inferior al 75% de la media. Sin embargo, hay un “problema” fundamental a considerar, que se puede inferir del cuadro 1. Cuando se elaboraron las Perspectivas Financieras para el periodo 2007-2013 se tomó el promedio del

PIB del trienio 2000-2002 y entonces había sólo cuatro Comunidades Autónomas por debajo de ese umbral, aunque también se añadió Canarias, debido a su condición ultraperiférica. A otro grupo de seis Comunidades y Ciudades Autónomas les fue habilitado un periodo transitorio de ayudas europeas decrecientes para mitigar el impacto presupuestario de lo que hubiese sido una salida repentina del grupo de territorios beneficiarios. ¿Quiere decir esto que deberían ser sólo las cuatro Comunidades Autónomas más pobres las únicas receptoras – dentro de España- de los Fondos de Compensación Interterritorial?

CUADRO 1

**PIB per capita en paridad de poder de compra**

	Media 2000-2002 (UE-25=100)	Media 2003-2005 (UE-25=100)
Cantabria	89,6	95,8
Comunidad Valenciana	88,9	91,3
Castilla y León	86,7	91,6
Canarias	<u>87,6</u>	<u>90,4</u>
Galicia	<u>74,9</u>	78,5
Castilla-La Mancha	<u>74,1</u>	76,8
Andalucía	<u>69,2</u>	75,4
Extremadura	<u>60,1</u>	<u>65,1</u>
Ceuta	82,0	88,4
Melilla	81,2	86,5
Principado de Asturias	78,9	85,0
Murcia	77,0	82,4

Fuente: EUROSTAT y cálculos propios.

Ítem más. Tomando los datos más actualizados del trienio 2003-2005 sólo una Comunidad Autónoma (Extremadura) estaría por debajo del umbral del 75%. Aunque se añadiese Canarias por las razones ya conocidas, ¿quiere decir esto que los Fondos de Compensación Interterritorial deberían limitarse sólo a estas dos Comunidades Autónomas? Recordemos además que acabamos de proponer un considerable incremento de los mismos. No parece que sea la solución más justa para los objetivos de solidaridad plasmados en la Constitución Española ni en el espíritu de cooperación y cohesión interterritorial que emana de la Carta Magna. Huelga decir que políticamente sería del todo inviable.

La propuesta que se hace en este trabajo es la de elevar el “umbral de elegibilidad” hasta el **100% del PIB per capita promedio de la UE-25**, lo cual dejaría como beneficiarias a un total de diez Comunidades Autónomas más las dos Ciudades Autónomas, exactamente las mismas que ya eran elegibles con anterioridad. Esta clasificación sería revisable cada año

en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, tomando siempre las cifras oficiales de PIB correspondientes al promedio de los tres últimos ejercicios publicados. Podría tomarse la posición relativa respecto al promedio español en lugar del europeo, pero ciertamente los resultados no cambiarían mucho, dado que España se sitúa en estos momentos prácticamente en el 100% de la media de la Unión Europea. Tampoco habría gran cambio con la elección de la UE-27 (añadiendo Bulgaria y Rumanía) en lugar de “los Veinticinco”, puesto que seguirían siendo territorios beneficiarios los mismos ya citados.

Por lo que se refiere a las **VARIABLES DE REPARTO**, el comentario será muy breve. La primera precaución en este sentido tiene que ser taxativa y debería quedar recogida en el texto legal que regulase los nuevos Fondos de Compensación Interterritorial. Cualquier mecanismo de negociación bilateral *ad hoc* entre el Gobierno de España y cada una de las Comunidades Autónomas tiene que ser eliminado del planteamiento, tanto por razones de justicia como de suficiencia. Podrían manifestarse privilegios para Comunidades Autónomas con gran poder de negociación política y, al mismo tiempo, se podría poner en cuestión la capacidad de la Hacienda central para hacer frente a sus compromisos financieros.

En cambio, si se pretende introducir transparencia, lo más sensato es hacer descansar el reparto sobre una variable objetiva, fácilmente identificable y con disponibilidad de datos. Y aquí habría dos posibilidades principales: la **inversa del PIB per capita** y la **población**. Son también los dos indicadores más aceptados de capacidad y necesidad fiscal, respectivamente, así como dos variables que impregnan el núcleo del sistema general de financiación autonómica.

A partir de ahí, no estaría de más la introducción de ciertas modulaciones, debidamente justificadas y siempre que no supongan una completa alteración de los criterios principales (PIB o población). Algunos ejemplos serían el grado de envejecimiento, la población en edad escolar, la superficie o la dispersión poblacional. Sin embargo, parecería más lógico, aunque también más complejo de calcular, la introducción de un índice sintético de necesidad de inversiones. Dicho índice podría estar compuesto de varios subíndices, contemplando aspectos tales como las inversiones en carreteras, sanidad, educación, infraestructuras hidráulicas u otras.

En cualquier caso, el modelo sólo podría ser factible económica y políticamente si se incluye una cláusula de salvaguarda, de tal forma que ninguna Comunidad Autónoma pierda financiación con respecto a la aplicación del modelo anterior. En otras palabras: se debe garantizar el *statu quo* y, a partir de ese nivel, aplicar las variables del nuevo modelo. Unas Comunidades Autónomas saldrían más beneficiadas que otras, pero en última instancia **todas** tendrían más ingresos por Fondos de Compensación Interterritorial, dada la mayor cuantía global de este recurso.

A continuación, restarían por definir los **ASPECTOS CUALITATIVOS** de la propuesta, es decir, las inversiones o los conceptos de gastos susceptibles de ser financiados con cargo a los renovados Fondos de Compensación Interterritorial.

Es un hecho que la economía española ha vivido un intenso proceso de capitalización en los últimos 20 años, con fuertes inversiones en grandes infraestructuras y equipamientos. Pero no es menos cierto que los costes de mantenimiento y reposición en estas infraestructuras son, por lógica, cada vez más elevados, al tiempo que van disminuyendo las necesidades de inversión en ciertos ámbitos.

Por todo lo anterior, parecería sensato pensar en ampliar la línea abierta con la Ley 22/2001, en el sentido de permitir la financiación de gastos corrientes con cargo al Fondo Complementario. La Constitución Española obliga a destinar el Fondo de Compensación a gastos de inversión, pero nada dice acerca de que el Fondo Complementario pueda financiar otros gastos asociados que no tengan esta consideración. No sólo pensando en gastos de funcionamiento, sino también en la atención a nuevas necesidades sociales. Un ejemplo evidente es el que va ligado al desarrollo del nuevo Sistema Nacional de Atención a la Dependencia, que requerirá nuevas inversiones en equipamientos, pero también nuevas prestaciones y otros gastos de difícil catalogación como inversiones, en el sentido más clásico del término.

En otro ámbito, también se podría abrir esta posibilidad a gastos fundamentales en la sociedad del conocimiento, por ejemplo, las inversiones en I+D+i, en formación del capital

humano o en tecnologías intangibles de programas informáticos o asimilados. En definitiva, haciendo una interpretación del concepto de *gastos de inversión* mucho más amplia que la estrictamente contable.

En términos prácticos, la reforma podría ser tan sencilla como ampliar el porcentaje actual que puede financiar el Fondo Complementario. ¿Hasta dónde? Es una pregunta que requiere estudios de detalle, aunque en todo caso, no parecería lógico ni tendría demasiado encaje constitucional que el Fondo Complementario superase en cuantía al Fondo de Compensación propiamente dicho.

Finalmente, en cuanto a **ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y DE GESTIÓN**, cabe realizar un par de anotaciones.

La primera, con respecto a una de las cuestiones más polémicas del FCI durante sus primeros años de aplicación: su necesaria coordinación entre Comunidades y Administración General del Estado en la definición de los proyectos de inversión a financiar. No debe olvidarse que el FCI es, en puridad, una transferencia estatal de carácter condicionado a las Comunidades Autónomas, lo cual podría entrar en colisión con el principio de autonomía financiera, tanto *a priori* (definición de los proyectos a financiar) como *a posteriori* (controles de ejecución que la Administración General del Estado pudiera reservarse para sí).

Con respecto a los proyectos susceptibles de ser incluidos, la vigente Ley 22/2001 establece que *el destino de los recursos de los Fondos a los distintos proyectos de inversión se efectuará de común acuerdo entre la Administración General de Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía*. Por si quedase atisbo de dudas, la LOFCA establece entre las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera – órgano multilateral de relación entre Comunidades Autónomas y Gobierno de España- la del *estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación*, así como *la coordinación de la política de inversiones públicas*.

Por lo que respecta a los controles y a la fiscalización *ex ante* y *ex post*, sólo cabe recomendar –o desear- una mayor coordinación entre los diferentes órganos de control interno y externo de las Comunidades Autónomas con sus homólogos estatales.

En el ámbito del control estrictamente político, éste corresponde conjuntamente a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y a las Cortes Generales, en tanto en cuanto los Fondos de Compensación Interterritorial son una partida específica de los Presupuestos Generales del Estado y, también, como es obvio, un recurso financiero de las Comunidades Autónomas beneficiarias. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en este sentido –por ejemplo en Sentencia 63/1986- verificando la validez y la compatibilidad con el principio de autonomía de los controles básicos. Eso sí, ha declarado contrarios a la Constitución Española algunos intentos del legislador estatal para imponer controles administrativos adicionales más estrictos, porque colisionarían con el principio de autonomía.

## **6. Conclusiones**

La solidaridad debe ser entendida como algo más que una mera adhesión simbólica a causas ajenas. Por el contrario, tal y como establece la Constitución Española, es un principio ético y un concepto con un claro contenido económico que obliga a todos los Poderes Públicos en su puesta en práctica. Uniendo solidaridad y cooperación, tanto interna a un territorio como referenciada fuera del mismo, el resultado habría de ser una reducción de las desigualdades de renta y riqueza entre territorios, instrumentada mediante mecanismos de una política de cohesión.

El principal instrumento de solidaridad son los fondos de cohesión que en España son un mandato constitucional explícito del artículo 158.2 de la Carta Magna. Sin embargo, aún reconociendo su importancia, existen ciertos defectos de diseño y de funcionamiento que convendría corregir para incrementar la potencia reequilibradora de este instrumento.

La primera cuestión a abordar sería la de su dotación global. Para ello se ha propuesto una senda de incremento moderado de los Fondos de Compensación Interterritorial, en

coherencia con el periodo de Perspectivas Financieras de la Unión Europea, con un coste total estimado equivalente al 0,25% del PIB.

En segundo lugar, con respecto a los territorios beneficiarios, el resultado debería ser el mismo que ahora, pero cambiando la regla de actuación, ya que ahora pasarían a ser elegibles los territorios que todavía no hubiesen alcanzado la plena convergencia con la media de la Unión Europea, evaluada en términos del PIB *per capita*.

Tercero, se propone que las variables de reparto sean más transparentes, razón por la cual se han ofrecido como alternativas la población o la inversa del PIB *per capita*. Cabrían pequeñas modulaciones, fundamentalmente para recoger las necesidades de inversión, pero en ningún caso que alterasen totalmente el reparto final. También se debería asegurar que ninguna Comunidad Autónoma perdiese financiación con respecto a la regulación anterior, en aras de lograr la viabilidad política de las propuestas.

Cuarto, sería preciso abordar la posibilidad de que el Fondo Complementario pudiese financiar una mayor cuota de gastos corrientes asociados a la puesta en marcha de inversiones. Esta cláusula es importante, teniendo en cuenta las nuevas demandas sociales y las derivadas de la sociedad del conocimiento.

Finalmente, no parece que esté amenazada la capacidad de propuesta y supervisión de proyectos por parte de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el principio constitucional de autonomía. Con todo, sí parece deseable una mayor coordinación de la fiscalización que realizan los órganos autonómicos y estatales de control interno y externo.