

# 4. LA NECESARIA REFORMA DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

---

*Francisco Pedraja Chaparro*

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en el *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI). Se trata de un instrumento cuya creación venía obligada por la Constitución Española (CE) que, en su artículo 158.2, dispuso “*Con el fin de corregir los 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 CCAA y provincias en su caso*”.

Aunque a veces se discuta por algunos si el FCI forma parte del sistema de financiación, como parte de ese sistema, su reforma debe abordarse conjuntamente con la del propio sistema de financiación. Así lo ha entendido acertadamente la *Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica* que, en su *Informe* de julio de 2017, dedica una parte del mismo a la reforma del FCI.

El FCI es una pieza fundamental, aunque no la única, para alcanzar la solidaridad, uno de los principios rectores de la Hacienda autonómica. Con los *fondos de desarrollo*, categoría a la que pertenece el FCI, se intenta corregir los desequilibrios económicos entre territorios. Junto a ellos, en un sistema de haciendas descentralizadas, deben estar los *fondos de nivelación*, cuya finalidad es garantizar a los ciudadanos la igualdad en el acceso a los servicios públicos transferidos con independencia de las diferencias de capacidades y necesidades que existan en tales territorios. Ambos tipos de fondos, de desarrollo y de nivelación, atienden al principio de solidaridad.

El FCI, a pesar de las sucesivas reformas del sistema de financiación, no se ha modificado en sus elementos esenciales desde 1990 un plazo que, en sí mismo, justificaría su reforma. Una razón de la poca atención prestada al FCI y de su pérdida de importancia como instrumento de política regional, ha sido la existencia de fondos estructurales europeos que, dirigidos especialmente a las regiones beneficiarias del FCI, cumplían un objetivo análogo. Concretamente, el objetivo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ha sido “*fortalecer la cohesión socioeconómica dentro de la UE para corregir los desequilibrios regionales*” y ha contado con una generosa dotación. Por todo ello el FCI ha vivido a la sombra europea y por eso mismo, la nueva situación provocada por el ingreso en la UE de países menos desarrollados (paso de la UE15 a UE27) y el consiguiente descenso de fondos estructurales hacia España, obliga a diseñar una nueva política regional española y a reforzar un instrumento esencial de ella como es el FCI.

Por si lo anterior no fuera suficiente, como se verá seguidamente, los defectos acumulados en el funcionamiento del FCI que podrían resumirse en el incumplimiento del objetivo para el que fue creado, obligan a que se aborde definitivamente su reforma.

El trabajo se estructura del siguiente modo. Después de esta introducción, se analizarán las distintas etapas en la evolución del FCI desde su creación hasta el último acuerdo de financiación de 2009. A continuación, se hará una breve descripción del funcionamiento actual del FCI, destacando la determinación de su importe, las Comunidades Autónomas (CCAA) beneficiarias, los criterios de distribución y el destino del FCI. La constatación de los defectos existentes, en cada uno de los anteriores elementos, dará contenido al conjunto de propuestas de reforma con las que finalizaremos el trabajo.

## 2. LAS ETAPAS DEL FCI

Cumpliendo el mandato constitucional, la LOFCA de 1980 crea, en su artículo 16, el FCI. En él se regulan los principios generales y las reglas básicas de su funcionamiento. Posteriormente, su normativa específica, se desarrolló en la Ley 7/1984.

De esta primera etapa merece destacarse por sorprendente el carácter dual del FCI o, dicho de otro modo, que con este instrumento se atendiese no solo a su finalidad original y propia de fortalecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos sino también a proporcionar una vía de financiación a la inversión nueva haciendo beneficiarias del FCI a todas las CCAA (forales incluidas). La razón de esta extraña opción fue que en la metodología para cuantificar el coste efectivo de los servicios traspasados, se excluyó la inversión nueva y se decidió que el FCI debería dedicarse también a esa segunda finalidad. En consecuencia, un instrumento pensado para cumplir el principio de solidaridad acabó atendiendo también al principio de suficiencia.

Con la reforma de 1990 (Ley 29/1990), el FCI se concibió con acierto exclusivamente como un instrumento de desarrollo regional<sup>1</sup>. A partir de entonces serán las CCAA más desfavorecidas las únicas beneficiarias de este instrumento financiero. Además, utilizando la referencia europea, como dijimos en la Introducción, las regiones beneficiarias del FCI fueron aquellas consideradas Objetivo 1 por la UE.

Como curiosidad, por el agravio que ha supuesto para las CCAA menos desarrolladas, la parte del FCI correspondiente a las CCAA de renta elevada que se desgajó como “*Compensación Transitoria*” acabó integrándose en 1992 dentro de las transferencias incondicionadas del sistema de financiación y evolucionó de acuerdo con los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Esa tasa ha sido muy superior a la del propio FCI por lo que las CCAA de menor renta financieramente se han visto relativamente perjudicadas frente a las regiones más desarrolladas.

Con la reforma del sistema de financiación que entra en vigor en 2002, Ley 22 de 2001, el FCI volvió a modificarse aunque con mucho menor alcance que en 1990. El único cambio consistió en otorgar una mayor flexibilidad en la utilización del FCI. En ese sentido, se creó un Fondo Complementario al propio FCI de manera que aquel pudiera destinarse también a gastos corrientes asociados a las inversiones financiadas con el FCI durante un periodo máximo de dos años. Concretamente, un 75% del importe del antiguo FCI correspondería al nuevo FCI y el 25% restante, al Fondo Complementario<sup>2</sup>.

1 En esa reforma también trató de corregirse los contradictorios resultados que se produjeron como consecuencia de alguna variable distributiva como sucedió con el saldo migratorio.

2 El Fondo Complementario supone entonces un 33,33% (un 25% del 75%) del nuevo FCI.

En este periodo además pasan a ser beneficiarias de los nuevos fondos las ciudades con Estatuto de Autonomía propio (Ceuta y Melilla).

Aunque no se trate de una modificación del FCI, en el actual sistema de financiación aprobado en 2009<sup>3</sup>, existe un *Fondo de Cooperación* cuyo objetivo es similar al del FCI. Con él se pretende “equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de las CCAA<sup>4</sup>”. Dos terceras partes de su dotación económica se destina a un primer sub-fondo, cuyo reparto se hace en atención a la población relativa de cada Comunidad en relación al total de la población de las CCAA beneficiarias del Fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada Comunidad respecto de la media en las que el PIB per cápita sea inferior al 90% de la media.

### **3. FUNCIONAMIENTO DEL FCI**

Con el fin de llevar a cabo una descripción de la actual regulación del FCI distinguimos los principales elementos estructurales del instrumento según aparecen a continuación.

#### **3.1 Determinación de su importe**

El FCI se dota anualmente con una cantidad no inferior al 22,5% de una base de cálculo constituida por la inversión real nueva de carácter civil del Estado y de sus Organismos Autónomos<sup>5</sup>.

Dicha cantidad anual se ajusta mediante una doble ponderación. La primera, por el cociente de la población relativa del conjunto de CCAA beneficiarias del FCI con respecto a la población total de España. Al ser dicho cociente inferior a la unidad, el factor población supone una minoración de la cantidad inicial. La segunda, por el cociente entre la renta per cápita media nacional y la renta per cápita media de las CCAA que disfrutaban del FCI. Este segundo cociente, al ser superior a la unidad, supone una elevación del importe del Fondo.

#### **3.2 Comunidades beneficiarias**

Aunque tradicionalmente han sido beneficiarias del FCI aquellas CCAA calificadas como Objetivo 1 por la UE (por tener una renta por habitante inferior al 75% de la renta media europea), actualmente no existe un criterio específico de selección y hay que remitirse a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para conocer el grupo de comunidades beneficiarias.

---

3 Ley Orgánica 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.

4 La dotación de este fondo el primer año (2009) fue de 1.200 millones de euros y en los sucesivos su importe se ha venido actualizando con la evolución del ITE desde 2009 y el año para el que se calcula.

5 Adicionalmente, con el 1,50% más el 0,07% de ese montante con destino a Ceuta y Melilla, y el 1% en función de la condición de “región ultraperiférica” de Canarias.

De acuerdo con los PGE se vienen beneficiando del FCI diez CCAA (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Extremadura, Castilla y León, Castilla La Mancha, Valencia, Galicia y Murcia) y las dos ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla).

### 3.3 Criterios de distribución

La asignación de los recursos del FCI entre CCAA se lleva a cabo mediante un procedimiento que incluye dos fases. Una primera, transfiere recursos desde el Estado hacia las CCAA mediante cinco variables distributivas<sup>6</sup> entre las que la población ocupa un lugar prioritario y que son las siguientes (sus ponderaciones aparecen entre paréntesis):

- *Población* de derecho relativa de cada comunidad autónoma con relación a la del conjunto de las CCAA beneficiarias del FCI (87,5%).
- *Saldo migratorio*: media del saldo migratorio interno de cada comunidad autónoma más la media de la emigración exterior correspondiente a los últimos diez años, computándose solamente aquellas que resulten negativas y tomando valor cero las de aquellas CCAA cuya media sea positiva (1,6%).
- *Número de parados*: cociente entre el número de parados y el número de activos existentes en cada comunidad autónoma ponderado por la relación entre el número de activos de cada comunidad autónoma y el número total de activos del conjunto de las CCAA beneficiarias del FCI (1%).
- *Superficie* de cada territorio (3%)
- *Dispersión de la población*: número de entidades singulares por kilómetro cuadrado de cada comunidad autónoma ponderado por la relación entre la superficie de la misma y la superficie total del conjunto de las CCAA beneficiarias del FCI (6,9%)

En una segunda fase, de redistribución entre las CCAA beneficiarias de las más ricas a las más pobres, la variable clave es *inversa renta per cápita* de cada territorio donde se incorpora un parámetro (de 3,64) que limita el efecto de esa redistribución interna. Otro elemento corrector en esta fase es el factor de *insularidad* que incrementa en un 63,1% la cantidad que le corresponda a Canarias, incremento que se detrae proporcionalmente del resto de las CCAA beneficiarias.

### 3.4 Destino de los fondos del FCI

Los fondos del FCI (FCI y Fondo Complementario) han de destinarse a la financiación de gastos de inversión en un sentido amplio (tanto inversiones reales como transferencias de capital) que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario.

El Estado y las CCAA, de común acuerdo y según la distribución de competencias en cada momento, determinarán los proyectos en los que se materializarán las inversiones del FCI.

Los proyectos pueden ser locales, comarcales, provinciales y regionales y abarcan una notable diversidad, desde obras públicas y regadíos, hasta vivienda y transportes y comunica-

<sup>6</sup> Al margen de la parte del FCI reservada a las dos ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) y a la región ultraperiférica (Canarias).

ciones. Dentro del destino del fondo conviene recordar la flexibilidad proporcionada por la reforma de 2001 en la que, mediante el Fondo Complementario, se posibilita el destino de su importe a gastos corrientes asociados a las inversiones durante un periodo máximo de dos años.

Por último, se atribuye al Senado, a través de la Comisión General de CCAA, el seguimiento de los proyectos financiados por el FCI. Según el artículo 56 letra ñ de su Reglamento, una función de esa Comisión es la de *“Informar sobre la dotación, distribución y regulación del FCI, ejercer el control y seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en él y valorar su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios territoriales”*.

#### **4. PROBLEMAS EN SU FUNCIONAMIENTO Y PROPUESTA DE REFORMA**

A continuación se irán poniendo de manifiesto los principales problemas que existen en los elementos estructurales del FCI. Para cada uno de ellos se irán ofreciendo alternativas que, consideradas de forma conjunta, delimitarán una propuesta de reforma de un instrumento financiero fundamental de la financiación autonómica y de especial interés para la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>7</sup>.

El primer problema del FCI es que carece de relevancia cuantitativa y que ha acabado siendo un instrumento marginal de la política regional. Por muy bien que estuviera diseñado y por muy relevantes que fueran los proyectos de inversión que se financiaran con él, parece imposible que con 432 millones de euros (cifra correspondiente a 2014 y 2015; 27 millones de € para Extremadura) pueda cumplirse el objetivo que la CE reserva a este instrumento.

Una primera reforma debe dirigirse por tanto a aumentar significativamente su dotación. Cuando en 1991 el FCI se dedicó exclusivamente a las CCAA menos desarrolladas suponía un 0,21% del PIB español, en 2016 ni siquiera alcanza una quinta parte de ese porcentaje (0,04%).

Algunos autores (Lago et al, 2014) proponen que se incremente la dotación del FCI eliminando el actual Fondo Complementario. Creo, sin embargo, que el Fondo Complementario debe formar parte de la financiación garantizada del sistema de financiación y que sus variables de reparto han de incorporarse al necesario ajuste en el cálculo de las necesidades de gasto referido solo a los servicios públicos fundamentales. Su carácter de financiación incondicionada lo alejan de un fondo de desarrollo y su incorporación a la financiación garantizada fue necesario para alcanzar el último acuerdo de financiación por parte de las CCAA que se benefician del él, lo que constituye una prueba evidente de la inexactitud de utilizar la actual población ajustada de los servicios públicos fundamentales como referencia única y última de la equidad del sistema de financiación. De ese modo las CCAA beneficiarias del Fondo Complementario no aparecerían, como sucede ahora, como sobrefinanciadas cuando se compara su financiación garantizada en términos del actual criterio de población ajustada.

---

<sup>7</sup> Aunque no exactamente, en buena medida la propuesta que hago coincide con la realizada en el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica* (2017), páginas 87-89.

La pérdida de relevancia del FCI ha venido provocada por diversas razones. Una fundamental ha sido su ya señalada convivencia a la sombra de los fondos europeos de desarrollo regional mucho más potentes financieramente y con una finalidad similar. Sin embargo, el cambio de la restricción europea con el ingreso de países menos desarrollados y el paso de la UE15 a UE27 ha alterado esa situación a efectos de la percepción de fondos europeos aunque internamente las diferencias en renta y riqueza entre CCAA sigan existiendo.

Por otra parte, la base de cálculo (inversión real nueva de carácter civil del Estado y de sus Organismos Autónomos), es sumamente inestable por dos razones. Previamente a la crisis económica, se había venido produciendo un proceso de externalización de la inversión pública de manera que el peso del sector público empresarial acabó convirtiéndose en una parte relevante de la capacidad inversora pública (Utrilla 2011). En definitiva, una parte muy significativa de la inversión pública escapaba de la base de cálculo del FCI. La segunda razón es que, como se sabe y se comprueba con la experiencia, la inversión es la partida que más sufre el ajuste presupuestario durante las crisis económicas. Eso ha sucedido en la última gran recesión lo que ha provocado un notable debilitamiento en la cuantía del FCI.

La alternativa es proporcionar estabilidad a la base de cálculo del fondo una vez haya sido elevado significativamente su importe. Ello se consigue referenciando dicho importe directamente o indirectamente a los ingresos de la Hacienda que transfiere los recursos. Una referencia directa sería por ejemplo los ingresos no financieros de los PGE. Una referencia indirecta vendría a ser una macromagnitud como el PIB de España. De este modo garantizaremos que su evolución siga el crecimiento de la referencia elegida.

Elevada significativamente su cuantía y garantizada su estabilidad, la siguiente modificación del FCI debería dirigirse a delimitar el conjunto de CCAA beneficiarias. La remisión a aquellas CCAA que aparezcan en los PGE muestra, como dijimos, la ausencia de un verdadero criterio de selección. La referencia europea de Objetivo 1 no es útil ya que ahora solo Extremadura (y Canarias como región ultraperiférica) aparecería como destinataria del FCI. Incluso si se incorporasen las regiones en transición (aquellas con un PIB per cápita entre el 75% y el 90% de la media UE) aparecerían otras cuatro más (Castilla La Mancha, Andalucía, Murcia y Melilla) pero seguirían quedando fuera otros seis territorios con respecto a la selección actual realizada en los PGE.

Por todo ello es necesario establecer un criterio de selección y que éste sea autónomo, referido a la situación española. El que nuestras regiones sean relativamente más ricas con respecto a la UE27 no quiere decir que nuestras diferencias interregionales se hayan reducido o hayan desaparecido como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1: PIB per cápita de las CCAA (media 2014-2016, España=100)**

Comunidad de Madrid	136,9
País Vasco	132,6
Comunidad Foral de Navarra	125,1
Cataluña	119,2
Aragón	110,1
La Rioja	108,3
Illes Balears	104,2
<b>ESPAÑA</b>	<b>100,0</b>
Castilla y León	93,9
Cantabria	90,5
Comunitat Valenciana	88,5
Galicia	88,5
Principado de Asturias	87,5
Canarias	83,3
Ceuta	81,4
Región de Murcia	81,1
Castilla-La Mancha	77,5
Melilla	74,0
Andalucía	73,9
Extremadura	68,3

**Fuente:** Contabilidad Regional de España - Base 2010 (INE).

Una referencia interna razonable, teniendo en cuenta el objetivo del FCI y que haría además coincidir las CCAA beneficiarias con la selección actual, sería la de aquellas CCAA y Ciudades autónomas cuyo PIB por habitante estuviera por debajo del PIB por habitante medio de España.

Por lo que respecta a los criterios de reparto, el conjunto de variables viene provocando en algunos años una notable variación anual de las cantidades asignadas a las CCAA que no parece lógica en un instrumento corrector del desarrollo económico como es el FCI. Un recurso estructural debe basarse en variables que no varíen en el corto plazo. Además, ello es necesario para la planificación que debe caracterizar al conjunto de las inversiones que llevan a cabo las CCAA.

Con la anterior idea, el esquema actual de un fondo desde la Hacienda central a las CCAA menos desarrolladas que se reparte en función de variables distributivas y en el que

la población ocupa un lugar destacado y una redistribución interna de ese fondo a partir de la inversa de la renta por habitante me parece adecuado. En todo caso, se podrían incluir otras variables territoriales u otros factores que condicionen el desarrollo económico siempre que verdaderamente tengan una naturaleza estructural y que, al final del reparto, se garantice una relación inversa entre la financiación vía FCI por habitante y la renta por habitante de las CCAA beneficiarias.

Por último, en cuanto al uso y gestión del FCI tanto el tipo de proyectos que se seleccionan y su seguimiento como la evaluación de sus resultados no parecen ser los más adecuados. Como dijimos la CE (artículo 74.2) fija la iniciativa relativa al FCI en el Senado pero la experiencia del seguimiento de los proyectos de inversión financiados por el FCI por parte de la Comisión de CCAA ha sido negativa ya que apenas si ha existido.

Parece conveniente un refuerzo institucional tanto de la Conferencia de Presidentes, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y del propio Senado de manera que, respetando la autonomía y competencias de Estado y CCAA, se fijen grandes líneas estratégicas de actuación y se garantice una verdadera planificación de las inversiones.

También parece adecuado seguir permitiendo la financiación del gasto corriente asociado a las inversiones pero, sobre todo, debería ampliarse el abanico de posibles inversiones desde las más tradicionales, basadas en infraestructuras, hacia aquellas otras inversiones de naturaleza intangible, por ejemplo en I+D+I, que en la literatura económica van ganando protagonismo en su explicación del crecimiento económico (Corrado et al, 2005).

También resulta imprescindible, especialmente cuando exigimos un aumento significativo del FCI, que se lleve a cabo una evaluación rigurosa de los proyectos con evaluación *ex ante* y *ex post* sobre la base de informes independientes. El actual procedimiento de evaluación de los fondos europeos puede ser una guía útil aunque no suficiente.

En un escenario de consolidación fiscal con posibilidades mínimas de ahorro en CCAA con escasa capacidad fiscal y con limitaciones al endeudamiento, una propuesta sumamente interesante es poder utilizar el FCI para “proyectos europeos”. En ese sentido se pronunció la *Comisión de expertos para el estudio de la financiación autonómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura* al proponer cofinanciar proyectos elegibles en los programas de ayuda que contribuyen a los objetivos de la política de cohesión económica y social prevista en el Tratado de la Unión Europea. La nueva regulación del FCI debería prever la posibilidad de que el mismo pueda destinarse, al menos parcialmente, a cofinanciar los proyectos imputables a los programas operativos aprobados.

Por último y siguiendo también la propuesta de la Comisión extremeña, debería acreditarse el cumplimiento estricto del “principio de adicionalidad” por parte de la Administración del Estado en sus inversiones. En ese sentido, las asignaciones financieras de los Fondos Estructurales y de Inversión no pueden suponer una reducción del gasto estructural nacional en dichas regiones, sino que debe sumarse al gasto público nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Corrado et al (2005): “Intangible Capital and Economic Growth”. *Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board*. Washington, D.C.
- *Comisión de expertos para el estudio de la financiación autonómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Asamblea de Extremadura. Julio, 2016.
- *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Ministerio de Hacienda. Julio, 2017.
- Lago et al (2014): *Fondo de Compensación Interterritorial: análisis y propuestas de reforma*. Innep.
- Utrilla, A. (2011): “Transferencias condicionadas: reforma del FCI, convenios de inversión y contratos-programa”. En: *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*. S. Lago, y J. Martínez-Vázquez. Instituto de Estudios Fiscales.

