



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE FACENDA



REPORT

3/2017

La política regional en España: análisis y propuestas de reforma

(Ponentes)

ALFONSO UTRILLA DE LA HOZ

ALBERTO VAQUERO GARCÍA

(Coordinador)

SANTIAGO LAGO PEÑAS

(Equipo de trabajo)

DAVID CANTARERO

FRANCISCO JOSÉ DELGADO RIVERO

MATILDE MAS IVARS

ENCARNACIÓN MURILLO GARCÍA

FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

ANTONI ZABALZA MARTÍ

INDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN

2. EL FEDER Y OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA REGIONAL

3. FUNCIONAMIENTO ACTUAL Y EVALUACIÓN DEL FCI

3.1. Relación del FCI con el Fondo de Cooperación y los Fondos Europeos Estructurales

3.2. Criterios para la determinación de la dotación económica del FCI

3.3. Evolución de su dotación: criterios de reparto y variabilidad anual

3.4. Análisis regional: incidencia en la localización territorial del FCI

3.5. La efectividad del modelo actual

3.6. Criterios y articulación de una reforma del FCI

4. DESEQUILIBRIOS REGIONALES, STOCK DE CAPITAL E INVERSIONES PÚBLICAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5. ENCUESTA DE OPINIÓN A PERSONAS EXPERTAS

5.1. Introducción metodológica

5.2. Resultados

5.3. Análisis estadístico

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: DIEZ PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LA POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA

BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas

Referencias normativas

ANEXO 1. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN

ANEXO 2. LISTADO ALFABÉTICO DE PARTICIPANTES EN LA JORNADA DE TRABAJO CELEBRADA EL 6 DE JULIO DE 2017 EN SANTIAGO DE COMPOSTELA

ANEXO 3. LISTADO ALFABÉTICO DE PERSONAS EXPERTAS QUE HAN CONTESTADO LA ENCUESTA

ISSN: 2530-7118

Editado en Ourense por GEN+

Octubre de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto

El objetivo de este informe de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) es analizar los instrumentos de política regional y la localización del stock de capital en infraestructuras en España, un análisis que sirve de motivación y fundamento a un conjunto de propuestas de reforma. Dada la relevancia otorgada por la Unión Europea (UE) a la inversión pública para el crecimiento -especialmente en un contexto de crisis económica- y la importancia de los gobiernos intermedios en el aumento del capital público y en el desarrollo de sus territorios, el análisis se centra en la articulación, dotación y funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), además de considerar otros instrumentos, como la política de incentivos regionales, destinados a fomentar la localización de la inversión privada en las regiones menos desarrolladas.

Una de las razones que han justificado la pérdida de relevancia del FCI como instrumento de la política regional, ha sido el apoyo prioritario que han recibido las regiones beneficiarias de los fondos estructurales europeos. Desde 2009 la dotación global del FCI ha caído de forma abrupta, hasta congelarse en los últimos ejercicios. Su evolución ha supuesto un recorte mayor al producido en las inversiones del Estado, representando en 2017 sólo el 32% de

su presupuesto del primer año. No obstante, con la ampliación de la UE hacia países con un menor nivel de desarrollo y el crecimiento económico español, las Comunidades Autónomas (CCAA) beneficiarias del FCI han ido reduciendo paulatinamente los recursos procedentes del FEDER; lo que da lugar a un nuevo escenario y una nueva motivación del FCI.

El documento parte de una reflexión inicial sobre el margen nacional para delimitar un perímetro de la política regional propia en un contexto de fuerte protagonismo europeo y de una amplia descentralización en la gestión de los recursos públicos destinados. En este punto se constata, por un lado, la necesidad de separar nitidamente la política regional de la financiación autonómica y, por otro, la conveniencia de determinar claramente las responsabilidades de las distintas Administraciones para mejorar la cooperación, clarificando “quién hace qué”.

Existe un amplio consenso técnico sobre una serie de limitaciones de la actual configuración del FCI: su escasa relevancia económica y su dependencia de las formas en las que la Administración General del Estado (AGE) articula sus inversiones; los criterios de reparto regional del FCI se basan en variables distributivas y redistributivas que provocan una alta variabilidad interna anual, que no parece responder al nivel de desarrollo regional efectivo, mucho más

estable en el tiempo, y que la elección de los proyectos financiados con cargo al FCI no siempre presenta unos criterios claros relacionados con el desarrollo regional y no forman parte de un proceso planificado de selección de objetivos, programas y proyectos con indicadores de seguimiento y de impacto que permita evaluar adecuadamente sus resultados.

En lo referente a los desequilibrios regionales, stocks de capital e inversiones públicas en las CCAA se constata, que la convergencia económica no se ha producido y la distribución territorial del capital público se ha mantenido en lo sustancial, siendo por ello necesario mantener una política regional activa y ambiciosa. Por lo tanto, es necesario abordar sin más demora la reformulación del FCI, teniendo en cuenta la reducción de la dotación de los fondos europeos, especialmente, del FEDER y los problemas detectados en su actual configuración.

Combinando el análisis de la primera parte del informe, con las recomendaciones existentes en la literatura y las respuestas de los expertos en la encuesta, concluimos con una serie de propuestas de futuro para la política regional en España:

- Dada la relevancia de los instrumentos de desarrollo regional, es necesario un mayor rigor en su diseño, distribución y coordinación entre todas las administraciones implicadas. Los instrumentos nacionales de política regional deberían complementar las actuaciones europeas de carácter plurianual, evitando posibles contraprogramaciones en la localización regional del esfuerzo inversor.

- Para conseguir un adecuado funcionamiento de los fondos nacionales de desarrollo regional, especialmente el FCI, es necesario que se diseñen con procedimientos análogos a los europeos, en materia de planificación, concentración, ejes de actuación, adicionalidad, programación plurianual, seguimiento y evaluación.

- Para potenciar el papel del FCI es necesario poner el énfasis en las competencias regionales y en su potencial para promover el desarrollo regional, fortaleciendo el sesgo redistributivo de los fondos finalistas en la financiación regional. Resulta imprescindible que los proyectos financiados se decidan tras un proceso planificado de selección de objetivos y proyectos, con indicadores de seguimiento y de impacto que permita evaluar adecuadamente sus resultados.

- Es necesario evitar el solapamiento entre los fondos de desarrollo regional. Sería recomendable eliminar el Fondo Complementario, integrando sus recursos en el principal. Además, hay que superar la concentración de FCI en proyectos de infraestructuras, permitiendo una mayor flexibilidad hacia otro tipo de apuestas inversoras.

- Los recursos del FCI son cada vez más escasos. El FCI ha perdido peso como fuente de financiación de las inversiones. Si se quiere que el FCI recupere su primigenio objetivo es necesaria una mayor dotación de recursos.

- La evolución del FCI no debería depender de un indicador tan volátil como el actual: un porcentaje de la inversión real civil nueva anual contenida en los PGE. La dinámica del FCI debería vin-

cularse al crecimiento del PIB. Además, sería recomendable la inclusión como criterio diferencial para la percepción de fondos el indicador de renta por habitante, siguiendo el ejemplo del FEDER. Habría que abandonar la excesiva rigidez de la petición de fondos y cambiar hacia un modelo del FCI más flexible y dinámico que posibilite una estrategia plurianual, similar al FEDER.

- Es imprescindible evitar la alta variabilidad anual en la distribución regional de FCI. Su diseño debe ser debidamente corregido para que no se produzcan fuertes variaciones provocadas por cambios mínimos en el valor de algunas variables de reparto, como el saldo migratorio, la tasa de paro o la renta relativa.

- Es preciso el manteniendo del actual doble criterio del FCI, asignativo, donde estaría la batería de indicadores y redistributivo, que permita introducir alguna corrección del resultado inicial al tener en cuenta las características propias de los territorios beneficiados. En este sentido, la equidad no debe ser la

única variable que determine el nivel de recursos. La eficiencia y la rentabilidad social deben tener un peso, al menos igual, que los parámetros redistributivos.

- Sería recomendable una mayor participación de las CCAA, Senado, Ejecutivo Central y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en la selección de los proyectos, y un mayor control del FCI antes y después de la realización de las inversiones. Siguiendo con este mismo argumento, sería conveniente crear un Consejo de Política Regional, a semejanza del CPFF, que refuerce la coordinación entre las diferentes administraciones y que permita desarrollar adecuadamente la política de desarrollo regional.

En definitiva, es necesario abordar sin más demora una reformulación del FCI, como instrumento central de la misma, teniendo en cuenta la reducción de la dotación de los fondos europeos, especialmente, del FEDER y los problemas detectados en su configuración actual.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es el de evaluar la política regional en España y sus principales instrumentos. En particular, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), los Fondos Europeos (FFEE) y otras actuaciones en materia regional. Una evaluación que, como veremos, justifica una reforma. De la misma opinión es el informe elaborado por la Comisión de Expertos sobre Financiación Autonómica publicado en julio de 2017, en el que se reconoce la existencia de múltiples motivos para acometer una revisión a fondo del FCI que refuerce su carácter reequilibrador.

Este documento se presenta en un momento donde la participación española en los FFEE ha descendido, por la incorporación de nuevos países de desarrollo medio-bajo, con mayores necesidades relativas; y por los propios logros en materia de convergencia. Unido a lo anterior, en los últimos años las dotaciones económicas establecidas para el FCI han caído sustancialmente, lo que ha provocado que se haya convertido en accesorio. Realidad que encaja mal con el espíritu del Sexto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial de la UE¹, donde se destaca la importancia de la inversión pública para el crecimiento, especialmente en un contexto de crisis económica².

El diseño de la política regional europea se basa en la idea de que el gasto pú-

blico ejerce una influencia positiva en la actividad económica a corto plazo y en el crecimiento a largo plazo. En este sentido, existe un amplio consenso en que una regulación eficiente, una administración pública eficaz y un gasto público selectivo constituyen un conjunto de elementos esenciales para el funcionamiento fluido de las economías avanzadas; al proporcionar la infraestructura y los servicios públicos fundamentales, contribuyendo a incrementar la tasa de crecimiento económico en el futuro. La Comisión Europea (2012), utilizando la clasificación COFOG (Clasificación del gasto de las Administraciones Públicas), centra en determinados gastos en asuntos económicos (transporte y energía), protección ambiental, salud, educación e I+D, aquellas categorías de gasto público favorables al crecimiento. Estas partidas representan entre un 35% y 38% del gasto de los Estados miembros, con un importante protagonismo de los gobiernos subnacionales. Estos, con una desigual implantación derivada de la distinta articulación competencial de cada Estado, ejecutan casi la mitad de estos gastos (46% en 2011 en la UE-27) y aproximadamente el 55% del conjunto de las inversiones públicas, a pesar del descenso experimentado desde 2008 como consecuencia de los ajustes derivados de la crisis económica. Así, la capacidad de las autoridades subnacionales para con-

1- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_es.pdf

2- Este planteamiento, aplicado al caso español, es el de Mas, Pérez, Uriel, Benages y Cucarella (2015). En este trabajo se muestra la importancia del capital público, sobre todo las infraestructuras, sobre el desarrollo y crecimiento para el territorio, complementando el papel del stock de capital privado productivo.

tribuir a la inversión pública se ha visto particularmente afectada por las medidas de consolidación fiscal adoptadas en toda la UE, especialmente entre 2010 y 2013.

La crisis fiscal que ha afectado a los ingresos impositivos disponibles y la necesidad de ajustes en las partidas de gasto más controlables, como las inversiones, unido a las mayores restricciones impuestas al endeudamiento, han situado a las transferencias procedentes de la UE o de los gobiernos centrales como los recursos más importantes para la financiación de la política regional. Su relevancia cualitativa, para orientar el gasto de las inversiones regionales, y cuantitativa, ante la escasez de otras fuentes de financiación, hace necesario un mayor rigor en su diseño, distribución y coordinación entre las distintas autoridades implicadas.

En los estados descentralizados, como el español, se puede dar preferencia a una política regional basada en la localización preferente de las inversiones de la Administración General del Estado (AGE); o a la transferencia de recursos condicionados a las CCAA receptoras, para que sean estas las que canalicen los fondos y ejecuten las inversiones. En el primer caso, la naturaleza de las inversiones se correspondería con competencias de la AGE, mientras en el segundo, se concretaría en competencias autonómicas (Escribá y Murgi, 2010). Apostar por las inversiones centralizadas implicaría minimizar el papel del FCI y centrar la atención en la orientación niveladora de las inversiones estatales. Por el contrario, poner el énfasis en las competencias regionales y en su potencial para promover el desarrollo regional implicaría fortalecer el sesgo

redistributivo de los fondos finalistas en la financiación regional y, en consecuencia, en instrumentos como el FCI. Cabría una posición intermedia como la llevada a cabo en el inicio del FCI, donde se compatibilizaban inversiones de la AGE con transferencias a CCAA.

Para tratar todas estas cuestiones, este documento opta por la siguiente estructura. Tras esta introducción, se analiza el funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y otros instrumentos de política regional. El tercer apartado repasa el funcionamiento actual y evaluación del FCI, los criterios para su utilización y la evolución de su dotación, con un énfasis en la vertiente territorial, por agregados y políticas, así como su coherencia con otros instrumentos de desarrollo territorial, las limitaciones del modelo actual y los criterios y articulación de una reforma del FCI. El cuarto apartado señala los desequilibrios regionales, el stock de capital e inversiones públicas en las CCAA. El quinto recoge la encuesta de opinión a personas expertas. Concluimos con diez propuestas para la reforma de la política regional en España.

Además, queremos agradecer la colaboración activa de todas personas que han formado parte de este equipo de trabajo; así como el apoyo permanente de la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia a todas las actividades realizadas por RIFDE-GEN+, desde el máximo respeto a la independencia intelectual de todos los eventos organizados y de las publicaciones desde esta plataforma.

Finalmente, dos aclaraciones importantes. Primera, todos los ponentes y miembros de este grupo de trabajo han partici-

pado a título individual sin que, en ningún caso, representen a la organización donde trabajan. En segundo lugar, dos de los colaboradores de este informe fueron designados como miembros de la Comisión de

Expertos para la Reforma de la Financiación Autonómica (Consejo de Ministros del 10 de febrero de 2017). Lo aquí escrito, de forma colectiva, no tiene que prejuzgar la posición de cada uno de ellos en la citada Comisión.

2. EL FEDER Y OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA REGIONAL

Para entender el funcionamiento de la política de cohesión territorial en España es necesario hacer referencia a los Fondos Estructurales Europeos (FFEEEE), que desde 1988 han sufrido importantes reformas. En líneas generales, su articulación se basa en tres programas: el Fondo Social Europeo (FSE), el FEDER y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) en su sección orientación. De todos los fondos de la UE, el FEDER es el que más relación mantiene con el FCI, ya que su objetivo es fortalecer la cohesión socioeconómica dentro de la UE, para corregir los desequilibrios regionales.

Para el período 1989-1993, se definieron cinco objetivos de actuación prioritarios en los FFEEDD. En concreto, el objetivo 1 se basaba en el fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, esto es aquellas con una renta por habitante, en términos de paridad de poder de compra, inferior al 75% de la renta media de la UE. Esto permitió, para el caso español, la participación de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y Ceuta y Melilla; todas ellas beneficiarias del FCI.

Además, el objetivo 2 perseguía la reconversión de aquellas regiones afectadas por situaciones de declive industrial. Las CCAA beneficiarias de esta actuación vía FEDER fueron Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, la Rioja y el País Vasco. De todas ellas, solamente Cantabria es una CA objeto de los fondos

del FCI. Sin embargo, entre las regiones Objetivo 1 y Objetivo 2 figuran todas las que son beneficiarias del FCI, por lo que se genera una doble vía de financiación.

Con la nueva etapa de los FFEEDD (1994-1999) se produjeron algunos cambios en la lista de CCAA beneficiarias de la política regional comunitaria. Para el caso español, se mantuvieron las regiones Objetivo 1 iniciales, añadiéndose Cantabria. De nuevo, se produjo una coincidencia, en este caso completa, entre las CCAA beneficiarias del FCI y el FEDER.

Con las nuevas líneas de actuación de los FFEEDD para el período 2000-2006, se mantuvo el Objetivo 1. El criterio utilizado fue considerar aquellas con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria: Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, permitiendo además la inclusión de Cantabria gracias a una ayuda transitoria y decreciente hasta el final del período. De nuevo, se constató una identidad de CCAA beneficiarias entre el FEDER-FCI.

Para el período 2007-2013, y debido a la ampliación de la UE, se produjo un cambio en el sistema de inclusión de las regiones beneficiarias. Para tratar de adecuar la nueva situación y con el objetivo de suavizar la transición hacia un escenario más participativo por la inclusión de nuevos países, se consideraron cuatro vías de acceso a los fondos (Dirección General de Fondos Europeos, 2017): i) convergencia,

que buscaba una convergencia efectiva entre las regiones de la UE³ y que benefició a Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y, de forma transitoria, a Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla; ii) *phasing out*⁴, que permitía beneficiarse a Asturias, Murcia y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; iii) *phasing in*⁵, por la que entraban Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias y iv) competitividad regional y empleo⁶, que perseguía incrementar la competitividad de las regiones europeas por medio del cambio económico. En este caso se incluían Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. Como se puede comprobar todas las CCAA beneficiarias del FCI estaban también incluidas en los criterios de convergencia, *phasing out* y *phasing in*.

Finalmente, para el período actual (2014-2020) los FFEEEE establecen tres categorías: i) las regiones menos desarrolladas, aquellas cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media del PIB de la UE27, y que para el caso español incluye únicamente a Extremadura⁷; ii) las regiones en transición⁸, con un PIB por habitante entre el 75% y el 90% de la media de la UE27, que incluirían Andalucía, Canarias, Castilla-

La Mancha, Murcia y la Ciudad Autónoma de Melilla y iii) las regiones más desarrolladas⁹, aquellas con un PIB por habitante superior al 90% de la media de la UE27, que englobaría a Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y la Ciudad Autónoma de Ceuta, como beneficiarias del FCI, y País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Madrid, Cataluña y Baleares. La Tabla 1 resume la clasificación de las regiones españolas beneficiarias de los FFEEEE.

La Tabla 2 ofrece una aproximación cuantitativa de la evolución de los Fondos Estructurales y de Inversión (EIE). España recibió hasta 2013 una importante cantidad por este concepto, llegando a alcanzar el FEDER su máximo en el período 2000-2006, con una dotación anual media de más de 7.000 millones de euros (primer país receptor), una cifra que contrasta con los 3.700 millones de media entre 1989-1993 y los 5.400 entre 1994-1999¹⁰. Durante el período 2007-2013, la dotación media fue de 4.680 millones de euros, lo que supuso que España fuese el segundo país receptor, después de Polonia, reduciéndose a los 3.627 millones para el septenio actual, donde ya no se tiene acceso al Fondo de Cohesión. Con todo, nuestro

3- Son aquellas regiones que no superan el 75% del PIB per cápita de la media de la UE15. La cantidad asignada a esta partida fue de 18.752 millones de euros (10,7% del total asignado a este objetivo).

4- Estas regiones si bien han sido elegibles dentro del objetivo de convergencia, perdían tal condición por superar el 75% del PIB nominal per cápita de la UE25, debido a la incorporación de nuevos países (efecto estadístico). La dotación para este objetivo fue de 1.419 millones de euros (11,3% del total asignado a este objetivo).

5- Son regiones que superaban el 75% del PIB per cápita de la media de la UE15 (efecto crecimiento). La asignación a este objetivo fue de 10.385 millones de euros (3,4% del total asignado a esta partida).

6- Para estas tres CCAA se han destinado un total de 3.126 millones de euros.

7- La dotación estimada sería de 2.020 millones de euros.

8- La cantidad asignada sería de 13.399 millones de euros.

9- El importe previsto a financiar sería de 11.074 millones de euros

10- Esta cifra recoge la dotación global, no solo considerando el FEDER. Además, es preciso señalar que en el período 1994-1999 fue en el que llegaron más ayudas estructurales a España

Tabla 1: Clasificación de las regiones españolas beneficiarias de los Fondos Europeos Estructurales (1994-2020)

Categoría	1994-1999	Categoría	2000-2006	Categoría	2007-2013	Categoría	2014-2020
Objetivo 1	Andalucía	Objetivo 1	Andalucía	Convergencia	Extremadura	Regiones menos desarrolladas	Extremadura
	Asturias		Asturias		Castilla-La Mancha		
	Canarias		Canarias		Andalucía		
	Castilla y León		Castilla y León		Galicia		
	Castilla-La Mancha		Castilla-La Mancha				Regiones más desarrolladas
	C. Valenciana		C. Valenciana				
	Extremadura		Extremadura				
	Galicia		Galicia				
	Murcia		Murcia				
	Ceuta Melilla		Ceuta Melilla				
Objetivo 2	Cantabria	Objetivo 2	País Vasco	Phasing-out	Asturias		Castilla-La Mancha
	País Vasco		La Rioja		Murcia		Andalucía
	La Rioja		Navarra		Ceuta		Murcia
	Navarra		Aragón	Melilla		Canarias	
	Aragón		Cataluña			Melilla	
	Cataluña		Madrid	Phasing-in	Castilla y León	Galicia	
	Madrid		Baleares		C. Valenciana	Asturias	
	Baleares				Canarias	Cantabria	
					Cantabria	País Vasco	
					País Vasco	Navarra	
					Navarra	La Rioja	
					La Rioja	Aragón	
					Aragón	Madrid	
					Madrid	Castilla y León	
					Cataluña	Cataluña	
				Baleares	C. Valenciana		
					Baleares		
			Ceuta				

Fuente: Dirección General de Fondos Europeos, Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017) y elaboración propia

Tabla 2: Fondos estructurales y de inversión europeos (millones de euros de 2004)

	1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Fondos Estructurales (FEDER+FSE)	4.822	18.707	35.469	42.050	28.126	21.761
Fondo de Cohesión	0	0	9.574	12.322	3.146	0
Total	4.822	18.707	45.043	54.372	31.272	21.761

Fuente: FEDEA (2017)

país recibirá el 8% de la totalidad de las Políticas de Cohesión, siendo el tercer país receptor. Desde 1985, España ha sido el país que más se ha beneficiado de la dotación por la política de cohesión de la UE.

El presupuesto de los EIE para España (2014-2020) queda fijado en 19.410 millones de euros a través del FEDER, 8.300 millones por medio del Fondo de Desarrollo Agrícola y de Desarrollo Rural (FEA-

DER), 7.590 millones por medio del Fondo Social Europeo (FSE), 1.160 millones a través del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y 943 millones vía la Iniciativa de Empleo Juvenil. El presupuesto global queda fijado en 37.400 millones de euros, a lo que hay que unir los 15.880 millones, de forma que España cuenta con 53.280 millones para invertir en áreas y programas vinculados a los objetivos de Europa 2020 (crecimiento inteligente, sostenible e integrador).

La política regional que desarrolla la Administración General del Estado cuenta con dos instrumentos adicionales al FCI, que tratamos en el siguiente apartado: las ayudas estatales de finalidad regional y la Cooperación Local del Estado. Las primeras son medidas financieras destinadas a la inversión productiva empresarial a fondo perdido, que tienen como objetivo reducir los desequilibrios interterritoriales, regulados por la Ley 50/1985, de 27 de diciembre y el Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, modificado por el Real Decreto 303/2015 de 24 de abril, donde se recogen las zonas potencialmente beneficiarias y el porcentaje máximo de aportación. Además, se recoge en un Real Decreto específico para cada territorio los aspectos concretos de las ayudas por CCAA, siendo de aplicación a industrias transformadoras y servicios de apoyo a la producción y a establecimientos turísticos e instalaciones complementarias de ocio. El Gráfico 1 recoge el mapa de incentivos regionales para 2017-2020, de ayudas estatales.

Por su parte, el Programa de Cooperación Económica Local del Estado (CELE)¹¹ tiene como objetivo la solidaridad y la

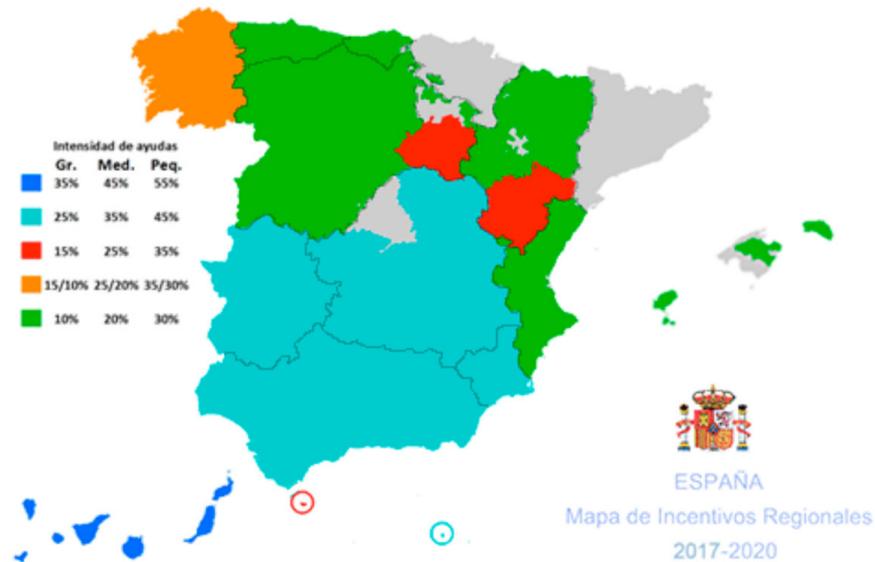
coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, incidiendo en las inversiones locales para los municipios menos favorecidos. Se trata, por tanto, de un fondo de solidaridad orientado a los municipios en peores condiciones económicas.

Las actuaciones incluidas se centran en la financiación de las infraestructuras y equipamientos de las Corporaciones Locales (CCLL) y todas aquellas destinadas a mejorar los servicios públicos locales. Aunque, su orientación ha ido cambiando en los distintos ejercicios económicos, en los últimos años se centran alrededor de los Planes Provinciales e Insulares de Cooperación (inversiones municipales, proyectos de obra de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales), aportación a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) inversiones de carácter inmaterial y subvenciones para paliar los daños generados por catástrofes naturales.

La Tabla 3 recoge los proyectos aprobados entre el 1 de junio de 1988 al 31 de diciembre de 2016 de ayudas estatales. La Tabla 4 determina los proyectos aprobados vigentes durante este período. Como se puede comprobar se han aprobado 14.958 expedientes, con una inversión de 62.783 millones de euros, una estimación de empleo a crear de 260.353 puestos de trabajo y un empleo a mantener de 795.000. Por su parte los proyectos aprobados vigentes ascienden a 8.026, con una inversión de 37.252 millones de euros, con una cifra de empleos a crear de 131.241, mientras que el empleo a mantener se cifra en 493.912 puestos de trabajo.

¹¹- Véase el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, modificado por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre y por la Orden APU/293/2006, de desarrollo y aplicación del mismo

Gráfico 1: Mapa de incentivos regionales (2017-2020)



País Vasco, Navarra, Comunidad de Madrid y Cataluña: No se pueden acoger al sistema de Incentivos Regionales.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Tabla 3: Proyectos aprobados entre 01/06/1988-31/12/2016

	Expedientes	Inversión aprobada (millones de euros)	Subvención (millones de euros)	Empleo a crear	Empleo a mantener
Andalucía	3.503	13.864,6	1.961,7	64.192	144.813
Aragón	581	2.481,4	244,0	12.236	29.294
Asturias	665	2.925,0	493,5	9.836	30.613
Asturias (ZID)	47	129,7	34,9	1.333	763
Canarias	665	3.889,6	543,9	17.072	27.635
Cantabria	234	1.088,3	130,9	4.415	25.721
Cantabria (ZID)	30	58,9	9,8	421	5.301
Castilla y León	2.405	10.923,0	1.228,2	40.424	167.579
Castilla-La Mancha	1.078	4.350,9	542,2	23.298	44.612
Ceuta	20	91,5	12,3	311	301
Extremadura	1.089	3.050,8	513,6	15.373	23.631
Extremadura (ZID)	79	99,9	44,8	1.357	467
Galicia	1.854	5.736,7	838,0	26.338	94.415
Galicia (ZID)	79	216,8	99,5	1.904	1.064
La Rioja	1	1,8	0,3	6	0
Melilla	10	21,5	3,3	197	22
Murcia	732	5.559,9	1.208,5	15.576	54.581
País Vasco (ZID)	216	293,3	44,0	2.032	13.425
Valencia	1.670	8.000,3	669,8	24.032	131.263
Total	14.958	62.783,8	8.623,3	260.353	795.500

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017) y elaboración propia

Tabla 4: Proyectos aprobados vigentes entre 01/06/1988-31/12/2016

	Expedientes	Inversión aprobada (millones de euros)	Subvención (millones de euros)	Empleo a crear	Empleo a mantener
Andalucía	1.749	8.083,5	1.138,6	29.298	93.107
Aragón	318	1.593,9	161,9	6.885	21.560
Asturias	434	2.207,2	402,4	6.202	21.157
Asturias (ZID)	21	33,6	8,3	323	217
Canarias	343	2.590,9	369,3	9.476	14.555
Cantabria	148	680,4	88,7	2.946	13.045
Cantabria (ZID)	15	40,7	5,7	198	3.948
Castilla y León	1.398	6.915,7	758,3	21.154	100.897
Castilla-La Mancha	540	2.440,8	328,0	11.236	29.498
Ceuta	12	29,3	4,7	197	248
Extremadura	634	1.705,1	280,1	7.109	16.609
Extremadura (ZID)	28	36,0	18,2	438	429
Galicia	910	3.091,3	440,6	12.828	52.160
Galicia (ZID)	32	64,8	23,6	597	507
La Rioja	1	1,8	0,3	6	0
Melilla	3	9,9	2,3	122	0
Murcia	413	2.900,2	605,9	8.840	34.087
País Vasco (ZID)	130	145,6	24,2	1.066	6.127
Valencia	897	4.681,9	411,7	12.320	85.761
Total	8.026	37.252,7	5.072,7	131.241	493.912

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017) y elaboración propia

3. FUNCIONAMIENTO ACTUAL Y EVALUACIÓN DEL FCI.

3.1. Relación del FCI con el Fondo de Cooperación y los Fondos Europeos Estructurales

Desde su creación, el FCI siempre ha cohabitado con otros fondos con objetivos muy similares. Este es el caso de los FFEEDD, sobre todo los FEDER. En la Ley 26/1990 se establece la necesidad de la adecuada coordinación del FCI con las actuaciones del FEDER y de que las CCAA beneficiarias del FCI tendrían que ser o haber sido Regiones Objetivo 1. Esta conexión FCI-FEDER ha sido señalada como una ventaja, por la incorporación al FCI de proyectos de inversión de naturaleza productiva, como los que figuran en el FEDER (Melguizo, 1988). El resultado fue que, a partir de la reforma de la Ley 26/1990, solo pudieron participar en el FCI las regionales calificadas como Objetivo 1; esto es, aquellas con una renta inferior al 75% de la media. Además, se permitió financiar con el FCI tanto inversiones reales como transferencias de capital, favoreciendo, una vez más, la complementariedad con el FEDER. Paralelamente y en aras a establecer elementos similares a los habitualmente empleados en los FEDER, se posibilitaba con el FCI la realización de proyectos conjuntos entre las distintas AAPP y se ajustaba el funcionamiento del FCI al nuevo criterio más restrictivo de financiación de proyectos,

siguiendo criterios similares a los FEDER.

Sin embargo, la coincidencia entre los objetivos del FCI y el FEDER provocó algunas tensiones. Así, la endémica debilidad del FCI responde, claramente, a su excesiva vinculación con los FFEEDD y de Cohesión de naturaleza comunitaria, que precisamente son los que han aportado la mayor parte de los recursos para las políticas de solidaridad interterritorial en España.

Para el conjunto de CCAA beneficiarias, los fondos europeos han supuesto una dotación cuatro veces superior que los importes consignados en el FCI (Ogando, Rodríguez, Zarzosa y Moyano, 2010). En consecuencia, la importancia cuantitativa de los Fondos Europeos y la cada vez menor aportación desde los PGE al FCI, ha provocado una caída en la relevancia cuantitativa de este instrumento de solidaridad interregional (Atienza Hierro y Patiño, 2008 y Utrilla, 2009, 2011). Este problema es incluso más grave si se tiene en cuenta que la cuantía de los fondos europeos ya no es la misma que hace unos años. Por un lado, la mejora relativa de la renta española en relación a la media de la UE27, incluso a pesar de la importante crisis económica que hemos sufrido, y por el otro, la incorporación de nuevos países con una renta significativamente inferior a la nuestra, están provocando un descenso de los fondos que tradicionalmente se

destinaba a España. Esto ha supuesto la modificación desde 2007 de los criterios de asignación de los fondos, para tratar de amortiguar esta realidad; bien por el “efecto estadístico”, bien por el “efecto convergencia” experimentado por algunas CCAA.

Adicionalmente, la reforma del sistema de financiación autonómica de 2009¹² creó dos nuevos fondos llamados de convergencia, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Con ellos se pretende acercar a las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado. Por la manera en la que se define la relación del FCI con el Fondo de Cooperación, aparentemente se produce cierto solapamiento en los objetivos de ambos instrumentos. Porque, formalmente, el Fondo de Cooperación se crea para equilibrar y armonizar el desarrollo regional, buscando el crecimiento de la riqueza y la convergencia interterritorial en relación a la renta entre las CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Su reparto anual se produce entre aquellas regiones del régimen común con un PIB por habitante inferior al 90 % de la media, con una densidad de población inferior al 50 % de la densidad media o bien, entre aquellas con un crecimiento de población inferior al 90 % de la media y que, además, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a 1,25 veces la densidad media de las CCAA de régimen común.

3.2 Criterios para la determinación de la dotación económica del FCI

Dada la desigual magnitud de las inversiones públicas canalizadas en España a través de la AGE y de sus entes y empresas dependientes en relación al FCI, hay que poner en relación ambas magnitudes y analizar si el criterio distributivo territorial de las primeras se orienta en mayor o menor medida hacia las regiones beneficiarias de los segundos. Si el FCI busca orientar regionalmente el destino de una parte de los gastos de inversión del Estado, su existencia relocaliza la distribución tendencial de la AGE.

Por otro lado, en la medida en la que el sistema de financiación autonómico aporta recursos para financiar también las inversiones y los gastos de capital realizados por las CCAA, cabe analizar el efecto que genera la distribución del FCI en la capacidad inversora de las administraciones regionales. Aunque el FCI es un instrumento de política regional orientado al desarrollo territorial, su vinculación con la financiación autonómica ha sido, al menos en el pasado, relevante¹³. En su origen, el FCI servía, además de al desarrollo territorial, al objetivo de financiar la inversión nueva de las CCAA. Un concepto no contemplado en el sistema de coste efectivo¹⁴, característico del proceso de traspaso de competencias. Esto supuso que durante la primera etapa todas las CCAA

12- <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24963-consolidado.pdf>

13- El FCI es un instrumento de financiación de las CCAA destinado a financiar gastos de inversión, a partir de un conjunto de recursos distribuidos entre las CCAA y provincias para mitigar los desequilibrios económicos interterritoriales y potenciar el principio de solidaridad (artículo 158.2 de la Constitución Española).

14- La valoración del coste efectivo únicamente incluía el gasto de inversión en reposición, no contemplando la financiación de la inversión nueva, de ahí la aplicación del FCI a este tipo de proyectos.

fueron beneficiarias del FCI, puesto que uno de los objetivos fue tratar de cubrir deficiencias en el proceso inicial de transferencias desde la AGE a los gobiernos regionales, actuando el FCI como instrumento de financiación básica (Melguizo, 1988; Borrell y Zabalza, 1990).

Esta doble función se superó con su primera reforma en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI, dada la dificultad para que un único instrumento permitiese cumplir simultáneamente objetivos distintos e, incluso, incompatibles. Su localización en las regiones más atrasadas y en competencias regionales podría justificarse también por la menor dotación inicial de capital público en estas regiones o en la mayor utilización de servicios públicos en las regiones menos desarrolladas. Su flexibilización con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 2001 y la Ley 22/2001, de 27 de diciembre reguladora del FCI¹⁵, para destinar hasta un 25% de su dotación en gastos corrientes asociados a las inversiones programadas supone, de hecho, para las zonas beneficiarias contar con más recursos que los que ofrece el sistema de financiación para las competencias homogéneas.

La introducción en 2009 de un Fondo de Cooperación no condicionado, con un subfondo distribuido de forma inversa a la riqueza relativa de las CCAA implica el solapamiento aparente de los dos fondos, al tener objetivos parcialmente super-

puestos. Esta situación ha sido calificada como poco eficiente y transparente ya que supuso que el FCI entrase por “la puerta de atrás” en las negociaciones del modelo de financiación autonómico (Lago Peñas, Fernández, Sánchez y Álvarez, 2015). Además, y a pesar de los cambios introducidos, el FCI se ha llegado a calificar como “el gran olvidado” de la reforma de financiación autonómica de 2009 (Manzano, 2010).

Todas estas modificaciones han generado cambios en los criterios para la determinación de la dotación económica del FCI desde su aprobación. La Tabla 5 resume la situación previa a la aprobación del actual sistema de reparto a partir de la Ley 22/2011, de 7 de diciembre.

De la actual normativa que regula la dotación del FCI se pueden señalar las siguientes características, de indudable relevancia para entender su funcionamiento y que nos permitirán, posteriormente, introducir algunos elementos para el debate sobre las posibles limitaciones del actual modelo y las potenciales líneas de mejora:

- El Fondo se destina a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados económicamente. Así resulta posible sufragar proyectos de infraestructuras, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transporte y comunicación que reduz-

15- A partir de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, se aprueba modificaciones en el Sistema de Financiación Autonómica de CCAA de régimen común y se introducen cambios en el FCI, creando dos Fondos, el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, que posibilitaba financiar no solo gastos de inversión, sino también los gastos de funcionamiento asociados a estas inversiones, durante un plazo máximo de dos años, hasta el 25% de la dotación global del FCI. Además, se incorporan a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el funcionamiento de los mismos, teniendo en cuenta sus especiales características.

can las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes. Estos proyectos de inversión deberán aprobarse de común acuerdo entre el Estado y la CA.

- Las cantidades destinadas a satisfacer el principio de solidaridad se dividen en dos fondos distintos: el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario. Esta división pretende ser respetuosa con el mandato constitucional y dar satisfacción, al mismo tiempo, a la necesidad de atender los gastos corrientes asociados a la inversión, puesto que con frecuencia las CCAA se encontraban sin recursos para poner en funcionamiento y mantener la inversión que habían financiado a través del FCI. En la medida en que la Constitución vincula el FCI a gastos de inversión, no a gastos corrientes, se ha optado por crear un segundo Fondo para atender los gastos corrientes que genera el funcionamiento del servicio o infraestructura financiado a través del FCI.

- Ceuta y Melilla se incorporan como potenciales beneficiarios de los fondos, confirmando así lo dispuesto ya en la norma de 1990.

- Se mantienen los criterios de distribución del Fondo entre CCAA que venían de la etapa anterior (población relativa, saldo migratorio, desempleo, superficie y dispersión territorial de la población); corregidos con la aplicación del criterio de la inversa de la renta por habitante y el de insularidad.

Además de los aspectos sustantivos, las

cuestiones procedimentales recogen las competencias de las Cortes Generales en la distribución del FCI¹⁶. El artículo 74.2 de la Constitución se refiere al protocolo de distribución como un procedimiento especial en el que se altera la habitual primacía del Congreso de los Diputados y se reconoce al Senado, en tanto que Cámara territorial, la iniciativa en la distribución de los recursos del Fondo, previendo su distribución con arreglo a un procedimiento especial (artículo 140). Sin embargo, han sido las Leyes de PGE para cada ejercicio las que han procedido a aprobar la cifra con la que se dota el Fondo y a distribuir esa cifra entre los distintos proyectos de inversión a desarrollar en cada CA.

Ello ha supuesto una alteración de la previsión constitucional en un doble sentido: en primer lugar, porque no se ha articulado un procedimiento específico de distribución, sino que esa decisión la adoptan las Cortes Generales al hilo de la aprobación de la Ley de PGE; además, se ha impedido que se cumpla lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Constitución, ya que la distribución no se inicia en el Senado sino en el Congreso, donde se presenta y discute en primer lugar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Para compensar esa situación, el artículo 10 de la Ley 22/2001 atribuye el control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a los Fondos y la valoración de su impacto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales a la Comisión General de las CCAA del Senado, además

16- Los territorios beneficiarios de este fondo deberán anualmente dar cuenta a las Cortes Generales de su destino y del estado de realización de los proyectos realizados. Además, se fija que los excedentes de los fondos de un ejercicio económico quedan afectos a los mismos para la atención de los proyectos de ejercicios previos.

de a las Asambleas Legislativas de las respectivas CCAA.

Este recorrido normativo se ha complementado por una jurisprudencia constitucional que se ha pronunciado sobre dos aspectos del FCI: la necesaria coordinación estatal en la definición de los proyectos de inversión a financiar por el Fondo y los controles que el propio Estado se reserva a fin de comprobar el grado de ejecución de los proyectos definidos y financiados con cargo al Fondo. En relación con el primer asunto, el Tribunal Constitucional ha afirmado la constitucionalidad de los preceptos que exigían que la determinación de los proyectos se realizase conjuntamente por el Estado y las CCAA, sin perjuicio de la autonomía financiera de éstas.

Por lo que se refiere a los controles sobre la ejecución de los proyectos, el Tribunal Constitucional también ha convalidado la previsión de esos controles, en la medida en que las partidas que integran el Fondo provienen de los PGE. Sin embargo, el Tribunal condena la existencia de controles administrativos no previstos en la Constitución o en la LOFCA (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, 183/1988, de 13 de octubre y 250/1988, de 20 de diciembre, la STC 68/1996).

Como ya se ha señalado, actualmente es la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, modificada en su artículo 2.1 por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, la que determina el objetivo, la dimensión económica mínima, la fórmula de reparto entre las CCAA beneficiarias, los criterios de elección de proyectos financiables y los sistemas de

gestión y control del FCI.

Los criterios de reparto regional del FCI se basan en variables distributivas y redistributivas que provocan una alta variabilidad interna anual, que no parece responder al nivel de desarrollo regional efectivo, mucho más estable en el tiempo. Tampoco parece adecuada esa alta variabilidad a la necesaria estabilidad en la planificación de inversiones vinculadas al desarrollo regional. Además, conviene señalar que la elección de los proyectos financiables con cargo al FCI no siempre presenta unos criterios claros relacionados con el desarrollo regional y no forman parte de un proceso planificado de selección de objetivos, programas y proyectos con indicadores de seguimiento y de impacto que permita evaluar adecuadamente sus resultados.

Por su parte, las Leyes anuales de PGE concretan las CCAA beneficiarias y su dotación económica, tanto para el Fondo de Compensación -que se ciñe al mandato constitucional, en cuanto incluye únicamente gastos de inversión-, como para el Fondo Complementario, que puede financiar los gastos corrientes asociados a la inversión, hasta un máximo de dos años.

La elección de las regiones destinatarias del FCI se ha hecho coincidir con las regiones más beneficiadas por las acciones estructurales de la UE. Así, actualmente, los territorios beneficiarios de los Fondos son elegidos atendiendo a su menor desarrollo, concretamente, aquellos cuya renta por habitante sea inferior al 75% de la media comunitaria, criterio que coincide con el utilizado por la UE para seleccionar las regiones beneficia-

Tabla 5: Síntesis del funcionamiento del FCI previo a la Ley 22/2011, de 27 de diciembre

Normativa reguladora	Cuantía global	CCAA beneficiarias	Variables de reparto y ponderaciones
Ley 7/1984, de 31 de marzo	Mínimo del 30% de la inversión real civil nueva del Estado	Todas	<p>70% por la inversa de la renta por habitante</p> <p>20% del saldo migratorio: media del saldo migratorio interno de cada CA más la media de emigración exterior correspondiente a los últimos diez años, computándose solamente aquellas que resulten negativas y tomando valor cero las de las CCAA cuya media sea positiva.</p> <p>5% respecto al paro: cociente entre el número de parados y el número de activos existente en cada Comunidad ponderado por la relación entre el número de activos de cada Comunidad y el número total de activos del conjunto de las CCAA beneficiarias del Fondo.</p> <p>5% respecto a la superficie de cada territorio.</p> <p>Se corrige el resultado para recoger la insularidad. Se contempla un tratamiento especial para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla</p>
Ley 29/1990, de 26 de diciembre del Fondo de Compensación Interterritorial	Mínimo del 30% de la inversión real civil nueva del Estado con correcciones por renta y población	Objetivo 1 de la UE: Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla y León	<p>87,5 % de forma directamente proporcional a la población de derecho relativa de cada CA con relación a la del conjunto de las CCAA beneficiarias del Fondo.</p> <p>1,6% directamente proporcional al saldo migratorio: media del saldo migratorio interno de cada CA más la media de emigración exterior correspondiente a los últimos diez años, computándose solamente aquellas que resulten negativas y tomando valor cero las de las CCAA cuya media sea positiva.</p> <p>1% directamente proporcional al paro: cociente entre el número de parados y el número de activos existente en cada Comunidad ponderado por la relación entre el número de activos de cada Comunidad y el número total de activos del conjunto de las CCAA beneficiarias del Fondo.</p> <p>3% directamente proporcional a la superficie de cada territorio</p> <p>6,9% directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio (número de entidades singulares por kilómetro cuadrado de cada CA ponderado por la relación entre la superficie de la misma y la superficie total del conjunto de las CCAA beneficiarias del Fondo.</p> <p>Se corrige el resultado en función de la inversa de la renta por habitante de cada territorio</p> <p>La insularidad se estimará incrementando en un 63,1% la cantidad que haya correspondido a la CA de Canarias por los criterios anteriores, y el importe que resulte a su favor se detraerá a las restantes CCAA proporcionalmente a los importes que les correspondieron por los citados criterios. Además, se incluyen a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.</p>

Fuente: Fernández Llera y Delgado Rivero (2010) y elaboración propia

rias de los Fondos Estructurales durante el período 2000-2006, por el llamado Objetivo 1. Desde su reforma, las CCAA beneficiarias han sido: Andalucía, Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Canarias, Asturias, Murcia, Cantabria y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La base de cálculo para determinar la cuantía mínima del Fondo de Compensación (75% del total de los fondos) está constituida por el conjunto de los gastos del ejercicio, incluidos en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil. Esta base de cálculo se pondera haciendo uso de dos índices:

- El relativo al peso de la población del conjunto de CCAA beneficiarias de los recursos del Fondo respecto a la población total del Estado.
- El relativo a la renta por habitante de las CCAA beneficiarias respecto a la renta por habitante media nacional.

Con ello, se pretende que las regiones del Fondo obtengan, en una primera fase, un porcentaje de la inversión equivalente al que representa su población respecto de la total de España. Cifra que, en una segunda etapa, se incrementa por un factor representativo del diferencial de renta por habitante entre las citadas regiones y la media nacional. Fijada la base de cálculo, la dotación económica del FCI se consigna cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado a partir de un porcentaje.

Atendiendo a su actual desarrollo normativo, el FCI se fijará anualmente de la siguiente forma: 1) Una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5% de la base de

cálculo constituida por la inversión real nueva de carácter civil que haya sido aprobada en los PGE y sus Organismos Autónomos del ejercicio en cuestión. 2) Se contará, además, con el 1,57% del montante anterior, que se considerará para la variable "Ciudad con Estatuto de Autonomía". 3) Además, el 1% de la cantidad determinada en el punto 1) anterior se sumará a la variable "región ultraperiférica". Por su parte, el Fondo Complementario se dotará anualmente para cada CA y Ciudad con Estatuto de Autonomía con una cantidad equivalente a la tercera parte de su respectivo Fondo de Compensación.

La distribución del FCI entre las CCAA receptoras se efectúa de acuerdo con una serie de variables (Tabla 6): la población relativa (87,5%) la dispersión de la población en el territorio (6,9%), la superficie de cada territorio (3%), el saldo migratorio (1,6%) y el paro (1%). Efectuado el reparto inicial con los criterios y ponderaciones anteriores, el resultado obtenido se corrige de acuerdo con dos criterios: la inversa de la renta por habitante de cada territorio y la insularidad (que se incorpora incrementando en un 63,1% la cantidad que le haya correspondido a Canarias por el conjunto de los criterios anteriores). Una vez efectuado el reparto del Fondo de Compensación con los criterios y ponderaciones anteriores, el resultado obtenido se corrige a partir de una serie de criterios recogidos en la Tabla 7.

Teniendo en cuenta lo señalado, la dotación consignada para cada CA responde a tres circunstancias. En primer lugar, a las inversiones presupuestadas por el Estado en cada ejercicio, de acuerdo con las limitaciones derivadas del agente que las

Tabla 6: Variables de distribución del FCI (criterios asignativos)

El 87,5% se asigna de forma directamente proporcional a la población relativa (cociente entre su población de derecho y la del conjunto de las Comunidades Autónomas participes)

El 1% se reparte de forma directamente proporcional al paro (cociente entre el número de parados y el número de activos de cada Comunidad, ponderado por la relación existente entre el número de activos de cada Comunidad y el número total de activos del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo)

El 3% se distribuye de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio

El 6,9% se asigna de forma directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio (número de Entidades singulares por kilómetro cuadrado de cada Comunidad, ponderado por la relación existente entre la superficie de cada circunscripción y la superficie total del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo)

Fuente: FCI

Tabla 7: Criterios para la corrección del FCI (criterios redistributivos)

La inversa de la renta por habitante de cada territorio, de acuerdo con la siguiente fórmula

$$Ti = r \cdot F \cdot ni \cdot [1 - (Ri / R)]$$

Siendo: Ti: Redistribución del Fondo de Compensación de la Comunidad i en función de la inversa de la renta por habitante; r: Parámetro de ponderación igual a 3,624; F: Importe global del Fondo de Compensación de las CCAA; ni: Población relativa de la Comunidad i en relación a población total de las Comunidades beneficiarias del Fondo de Compensación; Ri: Valor Añadido Bruto al coste de los factores por habitante de la Comunidad i; R: Valor Añadido Bruto al coste de los factores de las Comunidades beneficiarias del Fondo de Compensación dividido por su población.

La insularidad se incorpora incrementando en un 63,1% la cantidad que le haya correspondido a la CA de Canarias por el conjunto de los criterios anteriores. El incremento que ello suponga le será detrído a las restantes CCAA en proporción a las cantidades que les hubiesen correspondido

Fuente: FCI

realiza (Estado y Organismos Autónomos) y de su carácter: inversión civil nueva. En segundo lugar, para determinar la base de cálculo de la cantidad a distribuir se tiene en cuenta el peso relativo de la población y la renta del conjunto de regiones beneficiarias. Si las proporciones de estas varían en relación al total nacional, también se modifica la cantidad asignada. Finalmente, las cantidades que corresponden a cada CA beneficiaria varían en función de los valores de las variables que anualmente determinan el reparto, teniendo en cuenta que alguna de ellas, como el saldo migratorio, no beneficia a todas.

Desde 2009 la dotación global del FCI ha ido disminuyendo, hasta congelarse desde 2014 (Tabla 8). Su evolución ha supuesto un recorte mayor al producido en las inversiones del Estado. Así, la dotación en términos corrientes del FCI ha pasado de los 1.352 millones de euros en 2009 a los 432 millones en 2017, una reducción de 924 millones durante estos nueve años (-68,1%).

Para entender esta pérdida de importancia cuantitativa del FCI es necesario establecer tres etapas. Una primera que comprendería el bienio 2009-2010, cuando se manifiesta un recorte de 128 millones de euros, pero todavía el FCI presenta cierta importancia relativa. En 2011 se constata un descenso de 451 millones de

euros respecto a la dotación de 2010, a los que le siguen un ajuste alrededor de 100 millones de euros anuales respecto a 2011 entre 2011-12 y 2012-13. En total 782 millones de euros entre 2009 y 2013. Y finalmente, una tercera etapa, que va desde 2014 a 2017¹⁷, donde la cantidad destinada al FCI se fija en 432 millones de euros.

La evolución más negativa es la que representa en el período la dotación del FCI en relación con la inversión estatal localizada en las regiones beneficiarias, que ha pasado de suponer el 8,2% en 2009 a sólo el 5,3% en 2015, elevándose hasta el 8% en 2017 (Tabla 9). Esto pone de relieve la escasa incidencia de estas transferencias en relación con las inversiones del sector público estatal localizadas en estas regiones. Sin embargo, esta desvinculación de la capacidad inversora y la dotación del FCI no están relacionada con un tratamiento discriminatorio de las regiones beneficiarias, ya que el porcentaje que destina el sector público estatal a estas CCAA es creciente en estos años, pasado del 51,7% del total en 2009 al 62,2% en 2017 (Tabla 9). No obstante, y como se ha señalado, el esfuerzo inversor todavía resulta moderado, lo que no ha permitido mejorar todo lo que se debiera la situación en materia de convergencia de las CCAA beneficiarias del FCI.

17- Se trata de datos programados, incluyendo dentro del Sector Público las entidades públicas empresariales.

Tabla 8: Cálculo de la dotación anual del FCI, miles de euros (2009-2017)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Base de cálculo FCI	3.636.262	3.342.287	1.793.351	1.660.273	1.424.674	1.044.772	1.081.618	1.113.078	1.057.286
% de aplicación	27,49%	27,08%	31,89%	29,87%	29,63%	30,57%	29,53%	28,69%	30,21%
Fondo de Compensación	999.658	905.140	571.902	495.988	422.134	319.366	319.366	319.366	319.366
Fondo Complementario	333.186	301.683	190.615	165.313	140.697	106.445	106.445	106.445	106.445
Total FCI-CCAA	1.332.844	1.206.823	762.517	661.300	562.831	425.811	425.811	425.811	425.811
% de aplicación	36,65%	36,11%	42,52%	39,83%	39,51%	40,76%	39,37%	38,26%	40,27%
Ceuta	10.463	9.474	5.926	5.140	4.374	3.310	3.310	3.310	3.310
Melilla	10.463	9.474	5.926	5.140	4.374	3.310	3.310	3.310	3.310
Total FCI	1.353.770	1.225.770	774.369	671.580	571.579	432.431	432.431	432.431	432.431
% de aplicación	37,23%	36,67%	43,18%	40,45%	40,12%	41,39%	39,98%	38,85%	40,90%
PIB millones euros	1.079.034	1.080.913	1.070.413	1.039.758	1.025.634	1.037.025	1.075.639	1.113.851	1.159.917
FCI/PIB	0,13%	0,11%	0,07%	0,06%	0,06%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia

Tabla 9: Evolución de la dotación del FCI y distribución, miles de euros (2009-2017)

	2009	2010	2011	2012	2013
Inversión Sector Público Estatal	31.503.650	29.269.230	20.684.060	15.530.210	13.027.520
Inversión civil Sector Público Administrativo	11.788.360	10.916.020	7.101.780	5.452.630	4.721.950
Inversión Sector Público Estatal CCAA FCI	16.291.420	15.540.890	10.918.270	8.667.800	7.401.880
FCI	1.332.844	1.206.823	762.517	661.300	562.831
FCI/Inversión civil Sector Público Estatal	4,2%	4,1%	3,7%	4,3%	4,3%
FCI/Inversión civil Sector Público administrativo	11,3%	11,1%	10,7%	12,1%	11,9%
Inversión Sector Público Estatal CCAA-FCI/Total	51,7%	53,1%	52,8%	55,8%	56,8%
FCI/Inversión Sector Público Estatal CCAA-FCI	8,2%	7,8%	7,0%	7,6%	7,6%

	2014	2015	2016	2017
Inversión Sector Público Estatal	12.090.630	13.117.280	11.052.630	8.597.430
Inversión civil Sector Público Administrativo	4.206.580	4.448.210	3.235.760	2.984.840
Inversión Sector Público Estatal CCAA FCI	6.992.680	8.083.610	7.567.940	5.348.010
FCI	425.811	425.811	425.811	425.811
FCI/Inversión civil Sector Público Estatal	3,5%	3,2%	3,9%	5,0%
FCI/Inversión civil Sector Público administrativo	10,1%	9,6%	13,2%	14,3%
Inversión Sector Público Estatal CCAA-FCI/Total	57,8%	61,6%	68,5%	62,2%
FCI/Inversión Sector Público Estatal CCAA-FCI	6,1%	5,3%	5,6%	8,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia

3.3. Evolución de su dotación: criterios de reparto y variabilidad anual

Un aspecto destacable del funcionamiento del FCI en estos últimos años es la alta variabilidad anual en su distribución regio-

nal. Estas fuertes variaciones son provocadas por el significativo efecto en las cantidades que corresponden a cada CA cada año al variar mínimamente el valor de algunas variables de reparto, como el saldo migratorio, la tasa de paro o la renta relativa.

Resulta muy significativo que la distribución de un fondo condicionado vinculado a la inversión pública para corregir desequilibrios estructurales se determine anualmente y ofrezca tanta variabilidad, mientras las variables que determinan las necesidades en la financiación general de las competencias asumidas no se han actualizado periódicamente. Este hecho resulta ajeno a la práctica de la UE en la asignación regional de los FFEES y dificulta la programación de inversiones plurianuales al no contar con unas previsiones de financiación fiables.

Considerando las variaciones experimentadas en el grado de participación

en el FCI de las distintas CCAA en 2017 respecto a 2016 (Tabla 10), estas parecen deberse a distintos factores. Así, minoran su participación en el FCI debido al principalmente al factor de renta las CCAA de Extremadura, Galicia, Murcia, Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana. Por el contrario, aumentan su porcentaje de participación debido a un incremento en el factor renta las CCAA de Andalucía, Castilla-La Mancha, Asturias y Cantabria. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla perciben la misma cuantía por ambos fondos que en el año 2016¹⁸.

En el conjunto del período (2009-2017), Galicia, Castilla y León y Asturias han per-

18-En 2016 minoran su participación en el FCI debido al principalmente al factor de renta y al factor población y al saldo migratorio Extremadura, Castilla - La Mancha, y Andalucía. Por el contrario, aumentan su porcentaje de participación debido a un incremento en el factor renta Cantabria, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Asturias y Murcia. En 2015 minoran su participación en el FCI debido al principalmente al factor de renta y al factor población y al saldo migratorio Extremadura, Castilla - La Mancha, Galicia, Castilla y León y el Asturias. Por el contrario, aumentan su porcentaje de participación debido a un incremento en el factor renta Andalucía, Murcia, Canarias, Comunidad Valenciana y Cantabria. En 2014 minoran su participación en el FCI debido al factor de renta y población las CCAA de Galicia, Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana. Por el contrario, incrementan su porcentaje debido a un incremento en el factor renta Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Asturias y Cantabria. En 2013 minoran su participación en el FCI debido al factor de renta y población Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla-León, Asturias y Cantabria. Por el contrario, incrementan su porcentaje de participación debido a un incremento en el factor renta las CCAA de Andalucía, Comunidad Valenciana; debido al factor de población, Murcia y por la condición de insularidad la Comunidad Autónoma de Canarias. En 2012 las variaciones experimentadas se deben en el caso de Castilla-La Mancha, Murcia y Cantabria a la corrección por renta; en Extremadura la disminución se debe al saldo migratorio y, en menor medida, a la corrección por renta y a la población; en Andalucía la disminución se debe fundamentalmente al saldo migratorio; en Galicia la disminución se debe, fundamentalmente, a la corrección por renta; en Canarias el aumento se debe a la corrección por renta y a la insularidad; en Castilla y León el decremento se debe al saldo migratorio y a la población; en la Comunidad Valenciana la variación se debe fundamentalmente a la corrección por renta y, en menor medida, al saldo migratorio; y en Asturias la disminución es ocasionada por la corrección por renta y, en menor medida, por el saldo migratorio y por la población. En 2011 Las variaciones se deben fundamentalmente en el caso de Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia, Asturias y Cantabria a la corrección por renta; en Extremadura, Galicia, Castilla y León y la Comunidad Valenciana las variaciones son ocasionadas fundamentalmente por la corrección por renta y en menor medida por la población; y en Canarias el aumento se debe a la corrección por renta, a la insularidad y a la variable "región ultraperiférica". En 2010 las variaciones experimentadas se deben fundamentalmente en el caso de Andalucía, Región de Murcia, Asturias y Cantabria a la corrección por renta; en Extremadura y Castilla León la disminución se debe, principalmente, a la corrección por renta y, en menor medida, al saldo migratorio; en Andalucía por el saldo migratorio y en menor medida a la corrección por renta; en Galicia y la Comunidad Valenciana las variaciones son ocasionadas fundamentalmente por la corrección por renta y en menor medida por la población; y en Canarias el aumento se debe a la corrección por renta y a la insularidad.

dido más de 3 de cada 4 euros en su dotación y sólo Cantabria consigue mantener la mitad de su dotación

Como se ha señalado, la evolución descendente de la inversión del sector público estatal ha constituido una característica del conjunto del período analizado, como elemento imprescindible del ajuste presupuestario realizado, sólo matizado en los PGE de 2015 y 2016.

Entre 2009 y 2017 la inversión estatal se ha reducido, hasta situarse el año próximo de media en el 27% de su dotación inicial. En el conjunto de regiones beneficiarias del FCI el descenso ha sido algo menor, situándose en el 33%. En todas las CCAA se ha producido esta reducción, aunque ha sido más significativa en Asturias (21%) y en la Comunidad Valenciana (25%), mientras en Cantabria (48%) y Canarias (47%)

el descenso ha sido menor.

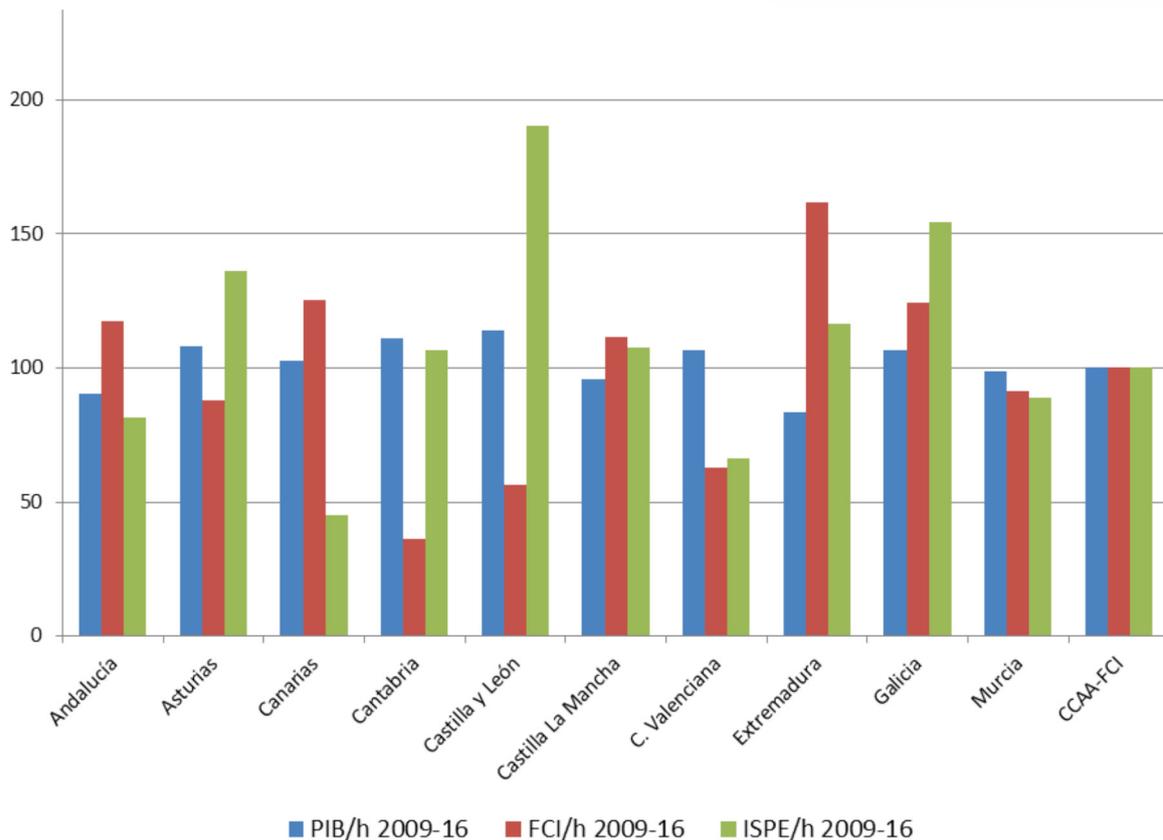
En conjunto, pese a esa reducción significativa, la importancia relativa del FCI sobre la inversión estatal ha sido cada vez menor, pasando del 8,2% en 2009 al 5,6% en 2016 y al 8% en 2017 mostrando una distribución regional muy desigual. Canarias (17,5%), Extremadura (12,9%) y Andalucía (10,8%) mantenían inicialmente la proporción más elevada, mientras en Cantabria (2,6%) y Castilla y León (3,4%) la incidencia de sus FCI era más reducida. Este menor peso no tiene necesariamente una lectura negativa, ya que puede significar que el sector público central localizaba más recursos en estas regiones y por eso la incidencia del FCI era menor. No es el caso en Cantabria, donde el peso de la inversión estatal se sitúa en torno a la media. (Gráfico 2)

Tabla 10: Evolución de su dotación y distribución regional por CCAA (2009-2017)

	2009-17 (Índice 2009=100)	2010/09	2011/10	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16
Andalucía	34	-8,6%	-37,1%	-13,9%	-13,6%	-22,1%	0,7%	-0,7%	0,6%
Asturias	25	-21,5%	-43,5%	-18,3%	-20,1%	-19,5%	-2,5%	5,5%	2,7%
Canarias	46	1,5%	-26,2%	3,9%	-11,9%	-35,4%	4,0%	0,8%	-0,2%
Cantabria	50	-25,8%	-47,1%	24,5%	-16,1%	-11,7%	4,1%	22,7%	8,3%
Castilla y León	23	-20,9%	-41,6%	-18,0%	-21,3%	-16,6%	-11,0%	5,0%	-0,9%
Castilla-La Mancha	30	-5,5%	-35,7%	-21,0%	-15,5%	-18,4%	-1,7%	-10,6%	2,8%
C. Valenciana	41	-3,0%	-32,8%	-5,5%	-11,8%	-26,0%	2,5%	1,5%	-2,1%
Extremadura	26	-14,3%	-40,4%	-16,2%	-16,1%	-21,9%	-1,1%	-5,2%	-0,8%
Galicia	22	-14,0%	-41,3%	-22,7%	-20,6%	-27,2%	-3,7%	4,9%	-1,5%
Murcia	35	-3,7%	-34,7%	-14,6%	-13,5%	-27,3%	3,6%	2,4%	-1,3%
CCAA-FCI	32	-9,5%	-36,8%	-13,3%	-14,9%	-24,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Desviación estándar		9,1%	6,0%	14,5%	3,5%	6,7%	4,7%	8,7%	3,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia

Gráfico 2: Evolución del PIB/habitante, FCI/habitante e Inversiones Sector Público Estatal/habitante) por CCAA-FCI (2009-2016)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia

3.4. Análisis regional: incidencia en la localización territorial del FCI

Las transferencias de capital generan unos efectos positivos sobre el gasto de capital de las CCAA receptoras y reducen su déficit (Lago, Fernández, Sánchez y Álvarez, 2015) siendo esto último especialmente importante en los últimos años.

Una primera aproximación a la representatividad e importancia económica del

FCI vendría determinada por su relevancia como fuente de financiación de los gastos de capital de las regiones beneficiarias (Tabla 11). En este sentido se puede constatar un descenso casi general entre 2009-2017, a excepción de Cantabria (12,1%) y Castilla-La Mancha (3,4%), en el peso que la dotación del FCI tiene sobre el conjunto de inversiones y transferencias de capital de las CCAA, pasando de suponer el 6% en 2009 al 4,3% en 2017. Este descenso en

su papel financiador se produce a pesar de la fuerte disminución de los gastos de capital experimentados como consecuencia de los ajustes presupuestarios realizados por las CCAA, que han pasado de 22.285 millones de euros en 2009 a sólo 9.880 millones en 2017 (el 42% de los iniciales). En regiones como Cantabria o Castilla y León la dotación del FCI sólo cubre el 2,2% y el 1,8%, respectivamente, de los gastos de capital programados.

En consecuencia, la actual dotación del FCI apenas sirve para financiar una parte equivalente al 5% de sus gastos de capital en Canarias (6,6%), Castilla-La Mancha (6,2%), Murcia (5,7%) o la Comunidad Valenciana (5,4%). El Gráfico 3 señala la relación entre el FCI, Inversiones del Sector Público Estatal (ISPE) y el gasto en capital por habitante, obteniendo resultados que demuestran la heterogeneidad por CCAA.

Otra manera de analizar la importancia relativa del FCI es comparar su dotación con la que obtienen las CCAA del sistema de financiación regional (Tabla 12). En la medida en que el destino del FCI es la financiación de competencias autonómicas

y que los recursos disponibles para gastos de capital proceden del ahorro público generado, los fondos de capital obtenidos o el recurso al endeudamiento; estos dependen de forma importante de los resultados del sistema de financiación, en general, y de algunos instrumentos específicos. Entre 2002 y 2014, último año liquidado, el total de recursos del sistema en estas regiones han crecido en un 36%, porcentaje menor al del resto de regiones (46%). El peso que representa la dotación anual del FCI en el total de recursos de financiación autonómica ha pasado de representar el 1,9% en 2009 al 0,7% en 2014. . El Gráfico 4 recoge la comparativa entre 2009 y 2014 entre el FCI y las cantidades destinadas al sistema de financiación autonómico.

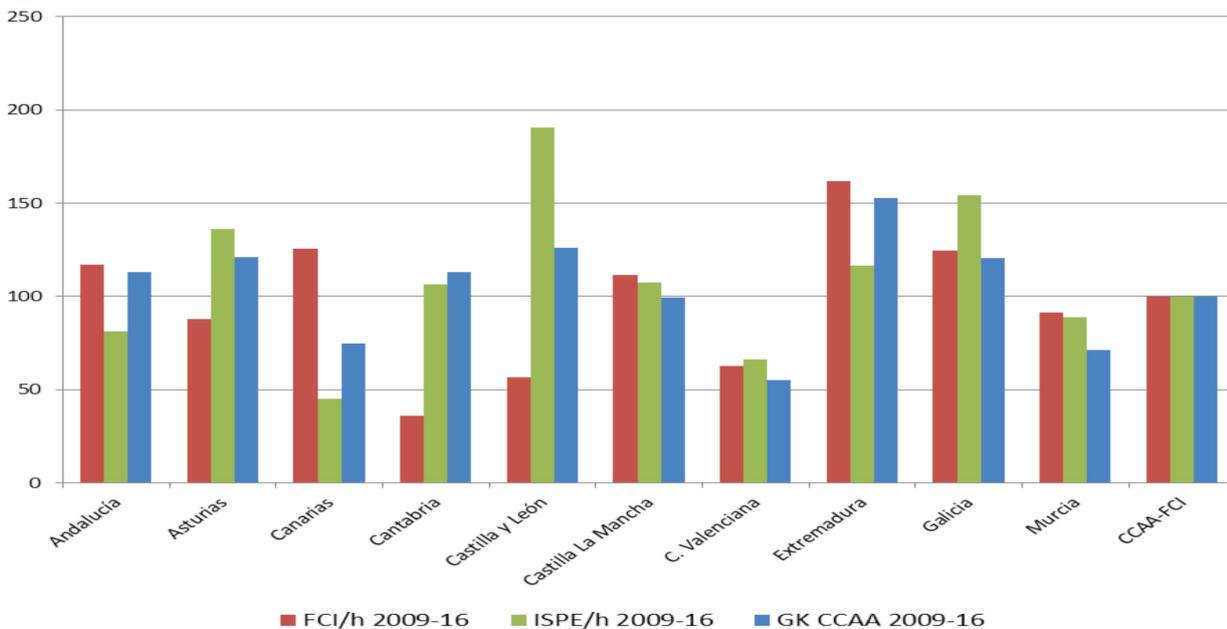
Evidentemente, este orden de magnitud limita mucho las posibilidades de este instrumento para condicionar la política autonómica en la articulación de un desarrollo territorial más equilibrado. Si este se consigue, no es a causa de este mecanismo, sino de los recursos del conjunto del sector público y su incidencia compensatoria en la localización de la actividad económica.

Tabla 11: FCI en relación a los gastos de capital por CCAA, en porcentaje (2009-2017)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009-17
Andalucía	6,3%	6,1%	5,1%	4,9%	5,4%	4,8%	5,0%	4,5%	4,4%	-30,2%
Asturias	5,0%	4,5%	2,7%	2,2%	4,5%	3,6%	3,9%	4,1%	4,5%	-11,5%
Canarias	7,8%	8,5%	8,3%	9,3%	11,5%	7,9%	9,6%	9,4%	6,6%	-15,0%
Cantabria	1,9%	1,7%	1,1%	1,4%	1,9%	1,7%	1,6%	2,3%	2,2%	12,1%
Castilla y León	2,9%	2,6%	2,0%	2,5%	2,3%	2,0%	1,7%	1,7%	1,8%	-35,6%
Castilla-La Mancha	6,0%	5,8%	4,1%	7,6%	7,6%	7,1%	6,1%	6,0%	6,2%	3,4%
C. Valenciana	7,7%	6,2%	4,7%	5,2%	6,2%	4,5%	7,0%	7,0%	5,4%	-29,6%
Extremadura	7,2%	6,9%	5,1%	5,8%	5,2%	4,1%	3,2%	4,7%	4,7%	-34,2%
Galicia	7,0%	7,0%	6,2%	5,0%	4,5%	3,5%	3,5%	3,2%	3,1%	-55,6%
Murcia	6,4%	8,2%	5,6%	6,0%	9,4%	7,1%	5,5%	6,2%	5,7%	-11,8%
CCAA-FCI	6,0%	5,9%	4,7%	5,0%	5,5%	4,5%	4,6%	4,5%	4,3%	-27,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia

Gráfico 3: FCI por habitante, inversiones del sector público estatal por habitante y gastos de capital por habitante en CAAA-FCI (2009-2016)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia

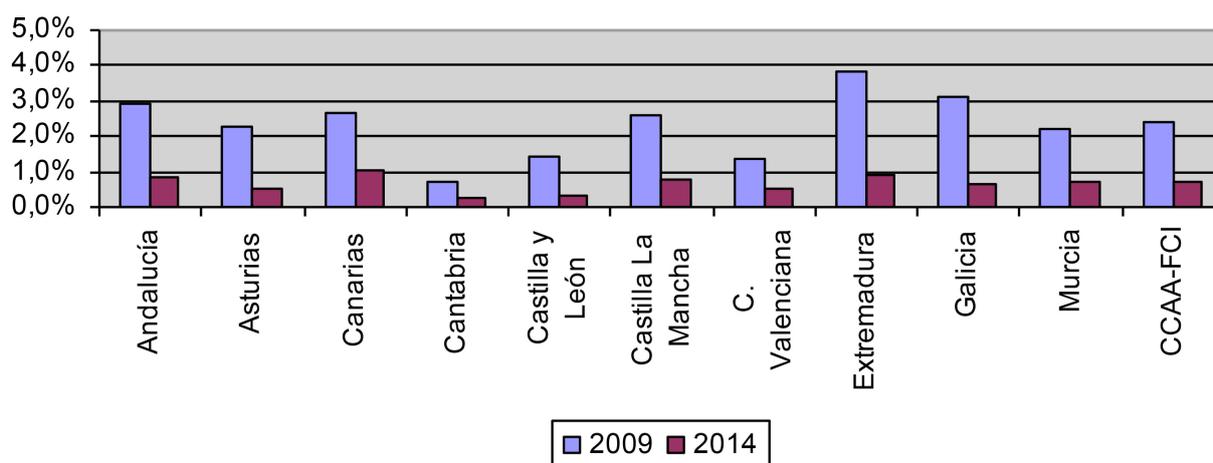
Tabla 12: Dotación anual del FCI sobre el total de recursos de las CCAA, en porcentaje (2002-2014)

	2002	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Índice 2002/07	Índice 2007/09	Índice 2007/14	Índice 2002/14
Andalucía	2,7%	2,1%	3,0%	2,3%	1,5%	1,3%	1,2%	0,9%	77	143	30	33
Asturias	1,8%	1,7%	2,3%	1,5%	0,9%	0,8%	0,6%	0,5%	94	132	21	27
Canarias	1,0%	1,4%	2,7%	2,3%	1,8%	1,9%	1,7%	1,1%	139	183	40	102
Cantabria	0,8%	0,5%	0,7%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	62	139	33	28
Castilla y León	1,2%	1,1%	1,4%	1,0%	0,6%	0,5%	0,4%	0,3%	88	133	23	27
Castilla-La Mancha	2,0%	1,8%	2,6%	2,1%	1,4%	1,2%	1,0%	0,8%	90	144	31	40
C. Valenciana	0,8%	0,8%	1,4%	1,2%	0,8%	0,8%	0,8%	0,5%	104	171	39	70
Extremadura	3,3%	2,7%	3,8%	2,7%	1,7%	1,5%	1,2%	0,9%	82	141	25	28
Galicia	2,7%	2,4%	3,1%	2,3%	1,4%	1,1%	0,9%	0,6%	91	130	20	24
Murcia	1,9%	1,5%	2,2%	1,9%	1,3%	1,2%	1,0%	0,7%	80	143	32	37
CCAA-FCI	2,0%	1,7%	2,4%	1,9%	1,2%	1,1%	1,0%	0,7%	86	143	29	36

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia

Gráfico 4: Dotación del FCI sobre el total de recursos de las CCAA en porcentaje (2009 y 2014)

FCI/Total sistema financiación



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia

3.5. La efectividad del modelo actual

El funcionamiento del FCI no ha estado exento de problemas desde sus inicios (Utrilla, 2004) aunque se han incrementado en los últimos años.

En primer lugar, la importancia cuantitativa y el papel redistributivo del FCI lo han convertido en un elemento residual de las inversiones regionales. Este resultado contrasta con el papel que han desempeñado en el pasado los FFEE, que han apostado claramente por el desarrollo regional, siendo uno de los pilares más importantes de la capacidad inversora de los gobiernos regionales. En Fernández Llera y Delgado Rivero (2008) se argumenta que, si bien el FCI es uno de los instrumentos de solidaridad fijados en la Constitución Española,

a lo largo de los años ha perdido su importancia relativa y efectividad, debido a su subordinación a las actuaciones de los programas europeos de cohesión. Debido a estas circunstancias, el FCI ha quedado relegado a un papel secundario dentro de las políticas de reequilibrio territorial en España. Este problema se ha acrecentado por la vinculación del FCI a la inversión nueva de los PGE, en un momento en que las principales competencias de gasto se estaban cediendo a las CCAA.

En segundo lugar, la necesidad de conseguir la disciplina presupuestaria ha provocado un recorte significativo en todas las partidas de inversiones, afectando en especial al FCI.

En tercer lugar, el peso de la inversión civil nueva del Sector Público Estatal, que

es la clave de la bóveda del sistema, se fue perdiendo progresivamente, como consecuencia de la creciente descentralización y externalización de las actividades, ya que con el paso del tiempo las CCAA se convirtieron en el principal agente inversor en los territorios (Fernández Llera y Delgado Rivero, 2008). Unido a lo anterior, cada vez más la externalización de la inversión provoca que el peso del sector público empresarial se haya convertido en la mitad de la capacidad inversora pública (Lago Peñas, Fernández, Sánchez y Álvarez, 2015).

3.6. Criterios y articulación de una reforma del FCI

Como se ha venido señalando a lo largo de este informe, resulta necesaria una reforma en profundidad del FCI. Esta reforma de calado pasa necesariamente por tres aspectos interrelacionados, que, en mayor o menor medida, se recogen en buena parte de la literatura económica reciente sobre el FCI (Lago Peñas, Fernández, Sánchez y Álvarez, 2015).

En primer lugar, resulta necesario incrementar la dotación de fondos destinados al FCI y paralelamente que su evolución no dependa de un indicador tan volátil como es un porcentaje de la inversión real civil nueva anual contenida en los PGE. En este punto son varias las propuestas que se han hecho. En Lago Peñas, Fernández, Sánchez y Álvarez (2015) se señala la conveniencia de contar con una base de cálculo más amplia y con menor variabilidad coyuntural que la actual, tan

dependiente del ciclo económico. Para ello, se propone la vinculación de la dotación de FCI con los gastos no financieros consolidados de la AGE, considerando la media móvil aritmética del ejercicio presupuestado y los dos anteriores, superando los inconvenientes de la tendencia y la estacionalidad y suavizando las fluctuaciones a corto plazo. Si el objetivo fuese compensar la caída de las dotaciones del FEDER, el porcentaje de los gastos no financieros del Estado en el FCI debería ser a 2%. Esto significa que, en relación a la media entre 1990 y 2013, que los recursos deberían aumentar hasta los 3.049 millones de euros.

En Fernández Llera y Delgado Rivero (2008) también se establece la necesidad de un aumento considerable de la cuantía del FCI, vinculando su evolución en relación al crecimiento del PIB, hasta llegar a un 0,5% de los PGE¹⁹. Esto significaría que el objetivo global del FCI debería ser de 1.590 millones de euros, una cifra que exigiría un aumento de 1.158 millones respecto a la dotación actual y que comenzaría a asemejarse a la dotación distribuida en 2009.

La segunda línea de modificación del FCI vendría por la actualización y mejora del funcionamiento del sistema. En Lago Peñas, Fernández, Sánchez y Álvarez (2015) se sugiere la inclusión como criterio diferencial para la percepción de fondos el indicador de la renta por habitante, de forma que aquellas CCAA con una renta inferior al valor medio percibirían este fondo, siendo este un indicador similar al empleado en los FEDER.

19- En el trabajo se propone un reparto del 90% entre las CCAA cuyo PIB sea inferior al 100% del promedio de España, quedando el 10% restante como cuota de reserva para atender a los territorios de ámbito inferior a la CCAA.

En tercer lugar, establecen la necesidad de revisar las variables de selección, pero manteniendo el procedimiento actual. Por lo tanto, se trata de apostar por un procedimiento en dos fases; una primera asignativa, donde estaría la batería de indicadores a emplear; y una segunda de naturaleza redistributiva, con el objetivo de incluir cierta corrección del resultado inicial, al tener en cuenta características específicas de los territorios beneficiados.

En la primera fase se debería incluir como variables la población equivalente, población ocupada, superficie, dispersión, insularidad y esfuerzo de inversión, además de una batería de indicadores naturaleza geográfica, como dispersión, superficie e insularidad (Herrero, Martínez-Vázquez y Muriillo, 2011; Lago Peñas, Fernández, Sánchez y Álvarez, 2015), e incluso otras no contempladas en el modelo actual de reparto del FCI, como la contribución de cada CA a la formación de capital²⁰. En Fernández Llera y Delgado Rivero (2008) se recomienda la inclusión de variables como la población, la inversa por habitante y un indicador de necesidades de inversión.

La cuarta línea de posibles reformas del

funcionamiento del FCI pivota en torno al uso y gestión de los fondos asignados. En este caso la propuesta más extendida es abandonar la excesiva rigidez de la actual estrategia anual de petición de fondos y cambiar el modelo hacia un sistema más flexible y dinámico, que permita una estrategia plurianual, lo que además permitiría seguir el ejemplo de los FEDER. Además, sería recomendable una mayor participación de las CCAA, Senado, Ejecutivo Central y el CPFF en la selección de los proyectos.

Finalmente, aparece la necesidad de eliminar el Fondo Complementario, integrando sus recursos en el principal y evitar la concentración del FCI en proyectos de infraestructura, permitiendo una mayor flexibilidad hacia otro tipo de inversiones.

Como se puede comprobar, existen múltiples razones para abordar una reforma en profundidad del funcionamiento del FCI, ya no solo por sus limitaciones “internas” sino, porque, paralelamente al descenso de la aportación cuantitativa del FCI, la tendencia fue que las CCAA acudiesen a la financiación europea de sus inversiones, pero desde 2013 se manifiesta una reducción considerable de esta partida para España.

20- Este esfuerzo inversor autonómico se aproxima como el cociente que representan los ingresos no financieros de la CA sobre los gastos de capital financiadas de forma autónoma (Lago, Fernández, Sánchez y Álvarez, 2015).

4. DESEQUILIBRIOS REGIONALES, STOCK DE CAPITAL E INVERSIONES PÚBLICAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La revisión de los indicadores disponibles constata el carácter estructural de las diferencias económicas entre las regiones actualmente beneficiarias del FCI y el resto de CCAA, más allá de alguna reordenación interna. En el período más reciente, entre 2009 y 2016, el crecimiento acumulado medio del PIB entre las primeras fue del 1,1%, mientras en las más desarrolladas el aumento fue del 5,2% (Tabla 13). El PIB por habitante de las regiones menos desarrolladas se mantiene en el 83% de la media nacional (84% entre 2000 y 2008), frente a un nivel del 124% de las más desarrolladas durante el período 2009-2016 (123% en el período anterior).

La apertura de la economía española y su integración en un área como el de la UE permitió el aprovechamiento de las potencialidades de un gran mercado interior, apoyado por una moneda única con una regulación monetaria común y una coordinación de las políticas fiscales y presupuestarias. Estas posibilidades de crecimiento se acompañaban de acciones estructurales que potenciaban la capacidad de competir de los territorios menos desarrollados a través de la mejora de las infraestructuras, el fomento del capital tecnológico y la cualificación laboral.

Por otro lado, la descentralización política y administrativa que otorga a las CCAA competencias significativas en políticas que inciden en el desarrollo a largo pla-

zo (infraestructuras, comercio, educación, sanidad, etc.) financiadas a través de un sistema que utiliza, con matices, el criterio de necesidad a través de la población o habitantes ajustados, supone un reparto más homogéneo de los recursos públicos y del capital social.

En este doble marco, exterior e interior, la distancia económica entre las regiones españolas parece explicarse desde un triple eje. Desde el punto de vista de los sectores productivos, la especialización regional parece estabilizar las posibilidades de convergencia a corto plazo, más allá del efecto de los ciclos económicos, que parecen reducir las desigualdades en las fases recesivas mientras las aumenta en las etapas de mayor expansión. Las crisis industriales, el desarrollo del sector servicios y la apertura económica dejan el mapa español de desarrollo muy estable en las últimas décadas. El segundo eje es el de la localización territorial de la población que permite matizar el crecimiento en términos de riqueza relativa o de PIB por habitante (Tabla 13).

El aumento de población en las regiones más dinámicas y los problemas demográficos en otras regiones con menor proyección suavizan los avances de divergencia en este indicador. Finalmente, el tercer eje viene determinado por el papel de las políticas públicas y su despliegue territorial. La localización de las inversiones en in-

fraestructuras productivas y los servicios públicos y otras políticas sociales inciden a largo plazo en las posibilidades de desarrollo.

Es aquí donde las posibilidades de diseñar políticas que favorezcan el desarrollo del conjunto y de cada territorio permiten esperar ganancias de convergencia con un adecuado diseño de políticas de desarrollo regional. La experiencia europea

y la canalización de recursos públicos a las distintas regiones españolas pueden mejorar las potencialidades de desarrollo. Instrumentos específicos como los que nos ocupan resultan necesarios para reducir diferencias, siempre que estén bien planteados, con objetivos precisos e indicadores adecuados de seguimiento e impacto y con una dotación financiera mínima para garantizar su efectividad.

Tabla 13: Convergencia económica y política regional: PIB, Población y PIB per cápita

	Tasas de crecimiento acumulado del PIB		Tasas de crecimiento acumulado de la población		Nivel relativo del PIB per cápita respecto a la media	
	2000-08	2009-16	2000-08	2009-16	2000-08	2009-16
Andalucía	76,2%	1,5%	11,9%	2,0%	76	75
Asturias	68,2%	-4,5%	0,7%	-3,6%	87	89
Canarias	64,0%	4,7%	20,5%	5,4%	93	85
Cantabria	67,1%	-2,1%	8,9%	-0,9%	94	92
Castilla y León	60,2%	-0,1%	3,2%	-4,0%	91	94
Castilla-La Mancha	86,0%	-3,0%	17,4%	-1,5%	80	79
C. Valenciana	73,5%	2,2%	20,4%	-1,0%	93	88
Extremadura	69,0%	-0,4%	3,1%	-1,4%	65	69
Galicia	75,4%	2,2%	2,3%	-2,0%	82	88
Murcia	85,9%	2,6%	21,7%	1,5%	84	82
CCAA-FCI	73,1%	1,1%	11,9%	0,0%	84	83
Resto CCAA	72,5%	5,2%	15,6%	0,4%	123	124
Total CCAA	72,8%	3,2%	13,4%	0,2%	100	100

Fuente: IVIE y elaboración propia

Los datos históricos de inversión y stock de capital público que proporciona el IVIE también muestran una estabilidad en la localización de la inversión pública entre las regiones beneficiarias del FCI y las más

desarrolladas (Tabla 15). La concentración de capital público entre 1965-1985 en las regiones beneficiarias (59,5%), se mantiene en las décadas siguientes (59,5% entre 1985-1995 y 59,7% en 1995-2007).

Fuente: IVIE y elaboración propia

Tabla 14: Indicadores de convergencia económica y política regional para las CCAA-FCI

	PIB por habitante	FCI por habitante	Inversiones de sector público estatal por habitante	Gasto de capital de las CCAA por habitante estatal por habitante	Primer subfondo de cooperación por habitante	Recursos del Sistema de Financiación por habitante	FEDER por habitante
	2009-16	2009-16	2009-16	2009-16	2009-14	2009-14	2009-15
Andalucía	91	117	82	113	120	96	141
Asturias	108	88	136	121	100	113	81
Canarias	103	125	45	75	109	90	74
Cantabria	111	36	107	113	58	126	38
Castilla y León	114	56	191	126	95	112	47
Castilla-La Mancha	96	112	107	99	115	102	108
C. Valenciana	107	63	66	55	52	90	40
Extremadura	84	162	116	153	129	115	244
Galicia	107	124	154	121	104	113	132
Murcia	99	91	89	71	111	90	57
CCAA-FCI	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: IVIE y elaboración propia

Los datos más recientes (2013) muestran una concentración de capital neto nominal en infraestructuras públicas en las regiones beneficiarias (59,9%), muy superior a la de los otros componentes del stock de capital (viviendas, otras construcciones, equipos de transporte, maquinaria y TIC) y a las del conjunto del capital público y privado (53,2%). Esta concentración de las infraestructuras supera el peso de la población (53,2%) y del PIB (48,2%), aunque sigue alejado del peso que representa su territorio (77,2%).

La distribución regional del capital neto por habitante y en relación al PIB muestra un comportamiento dispar entre CCAA-FCI y no FCI. Las primeras destacan al usar el segundo indicador y viceversa. Además, se constata un comportamiento muy dis-

par entre el grupo de receptoras del FCI, claramente condicionado por el número de habitantes (el caso de Andalucía es el más claro) y por el PIB (Extremadura y Castilla-La Mancha). En relación a la distribución en función del porcentaje del capital neto. Destacan Asturias, Extremadura y Galicia.

En resumen, a pesar de los esfuerzos desplegados en el pasado, la convergencia económica no se ha producido y la distribución del capital público se ha mantenido en lo sustancial. Si bien la apertura de la política regional hacia inversiones inmateriales es conveniente, parece claro que el esfuerzo de la política regional nacional debe incrementarse, so riesgo de que la divergencia económica aumente en un contexto de recorte de la política comunitaria.

Tabla 15: Distribución regional de la inversión y stock de capital público

	Inversión				Stock de capital público			
	1965-85	1985-95	1995-2007	2011	1965-85	1985-95	1995-2007	2011
Andalucía	15,1	17,9	14,2	15,1	15,0	16,3	16,1	15,4
Aragón	5,2	3,7	4,4	2,9	5,9	4,7	4,3	4,0
Asturias	3,2	3,0	3,3	2,5	3,3	3,2	3,3	3,2
Baleares	1,5	1,8	2,1	2,0	1,5	1,6	1,7	2,0
Canarias	4,0	4,1	4,4	3,5	3,5	4,0	4,2	4,0
Cantabria	1,4	1,6	1,7	1,0	1,4	1,5	1,6	1,5
Castilla y León	9,2	7,3	8,1	7,1	11,0	8,5	7,9	7,9
Castilla-La Mancha	5,0	5,5	4,7	4,9	5,6	5,3	5,1	5,2
Cataluña	14,2	13,1	13,0	17,1	14,2	13,7	13,5	14,7
C. Valenciana	8,8	8,7	8,8	7,6	7,8	8,7	9,0	8,5
Extremadura	2,9	3,6	3,0	3,5	3,4	3,2	3,2	3,0
Galicia	6,0	6,9	7,0	7,5	6,2	6,3	6,7	6,9
C. Madrid	11,5	10,5	14,8	15,0	10,1	10,7	11,6	13,1
Murcia	2,0	2,5	2,5	2,4	1,7	2,2	2,4	2,4
Navarra	1,8	1,9	1,7	1,3	1,9	2,0	1,9	1,6
País Vasco	6,7	6,7	5,3	5,5	5,7	6,7	6,3	5,5
La Rioja	1,3	0,7	0,8	0,7	1,1	1,2	0,9	0,8
Ceuta y Melilla	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4
España	100	100	100	100	100	100	100	100
CCAA-FCI	57,9	61,6	58,0	55,4	59,5	59,5	59,7	58,3
Resto CCAA	42,1	38,4	41,9	44,6	40,5	40,5	40,3	41,7

Fuente: IVIE y elaboración propia

Tabla 16: Distribución regional del capital neto (2013)

	Viviendas	Otras construcciones, sin infraestructuras públicas	Infraestructuras públicas	Equipo de transporte	Maquinaria y otros activos no TIC	TIC	Total	Población	PIB	Superficie
Andalucía	15,7	12,4	15,9	12,3	12,1	12,1	14,1	18,1	13,5	17,3
Aragón	2,7	3,5	4,5	2,9	3,8	3,8	3,3	2,9	3,2	9,4
Asturias	2,0	2,3	3,5	1,7	2,3	2,3	2,3	2,3	2,0	2,1
Baleares	3,1	2,6	1,6	3,1	1,9	1,9	2,7	2,4	2,5	1,0
Canarias	3,8	5,2	3,4	4,8	3,6	3,6	4,2	4,5	3,9	1,5
Cantabria	1,4	1,1	1,7	1,1	1,0	1,0	1,3	1,3	1,1	1,1
Castilla y León	5,7	5,9	8,2	3,9	5,5	5,5	5,9	5,4	5,1	18,6
Castilla-La Mancha	4,9	4,1	5,7	3,6	3,8	3,8	4,5	4,5	3,6	15,7
Cataluña	16,5	18,7	15,7	15,7	19,9	19,9	17,4	16,0	18,9	6,3
C. Valenciana	11,8	8,8	8,7	8,4	8,9	8,9	10,0	10,7	9,3	4,6
Extremadura	1,6	2,6	2,9	1,5	1,7	1,7	2,0	2,4	1,6	8,2
Galicia	5,0	5,9	7,4	6,0	5,5	5,5	5,6	5,9	5,2	5,9
C. Madrid	15,7	15,9	11,1	25,2	17,6	17,6	16,0	13,8	18,8	1,6
Murcia	3,2	2,9	2,3	3,0	3,1	3,1	3,0	3,2	2,6	2,2
Navarra	1,6	1,8	1,4	1,5	2,1	2,1	1,7	1,4	1,7	2,1
País Vasco	4,5	5,5	5,1	4,5	6,2	6,2	5,0	4,7	6,1	1,4
La Rioja	0,8	0,7	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	1,0
Ceuta y Melilla	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,0
España	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CCAA-FCI	55,1	51,4	59,9	46,6	47,8	47,8	53,2	58,6	48,2	77,2
Resto CCAA	44,9	48,6	40,1	53,4	52,2	52,2	46,8	41,8	51,8	22,8

Fuente: IVIE y elaboración propia

5. ENCUESTA DE OPINIÓN A PERSONAS EXPERTAS

5.1. Introducción metodológica

En mayo de 2017 se envió a todos los miembros de RIFDE y a las Direcciones generales encargadas de la financiación autonómica en cada Comunidad Autónoma una encuesta para cumplimentar telemáticamente en los 15 días siguientes. Se obtuvieron 35 encuestas validas, lo que supone alrededor del 36,5% del censo. El cuestionario (anexo 1) fue elaborado por el grupo de trabajo. El listado completo de participantes figura en el anexo 3.

La encuesta consta de 27 preguntas sustantivas y 4 de control, con el objetivo de explorar relaciones entre las respuestas y características objetivables de la CA de referencia para cada participante.

A continuación, se presenta la distribución porcentual de las respuestas a cada una de las preguntas. En todas las de naturaleza sustantiva se dieron cinco opciones: 1) Totalmente en desacuerdo; 2) Parcialmente en desacuerdo; 3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4) Parcialmente de acuerdo y 5) Totalmente de acuerdo. En ningún caso se ofreció la posibilidad de respuestas abiertas, con el fin de facilitar el tratamiento estadístico.

5.2. Resultados

El 42,9% de los encuestados (Gráfico 5) indica estar totalmente de acuerdo con la idea de que el funcionamiento del FCI debería seguir los mismos procedimientos

generales que los fondos estructurales europeos; en particular el FEDER (planificación, concentración y ejes de actuación, adicionalidad, programación plurianual y seguimiento). Un 31,4% adicional está parcialmente de acuerdo con esta afirmación.

En cuanto a si el reparto regional de los fondos del FCI debería complementar los recursos asignados por el FEDER y sus ejes prioritarios de actuación, las opiniones son más dispares, ya que el 31,5% manifiesta estar parcialmente o totalmente en desacuerdo, mientras que el 54,3% está parcialmente o totalmente a favor (Gráfico 6).

En relación a la idea de que si el reparto regional de los fondos del FCI debería servir para compensar a las CCAA que pierden recursos asignados por el FEDER a consecuencia del efecto estadístico, el 51,4% se encuentra totalmente o parcialmente en desacuerdo. Solo el 22,9% está, total o parcialmente de acuerdo (Gráfico 7).

Al respecto de si la distribución regional del FCI debería servir para compensar a las CCAA que pierden recursos asignados por el FEDER a consecuencia de su mayor convergencia regional y elevar las dotaciones de las CCAA que tienen todavía un déficit de infraestructuras, las valoraciones resultan divergentes. El 48,6% de las respuestas señalan están totalmente o parcialmente en desacuerdo, mientras que el 42,8% están parcialmente o totalmente de acuerdo (Gráfico 8).

Gráfico 5: El funcionamiento de los fondos del FCI debería seguir los mismos procedimientos generales de los fondos estructurales europeos, especialmente el FEDER

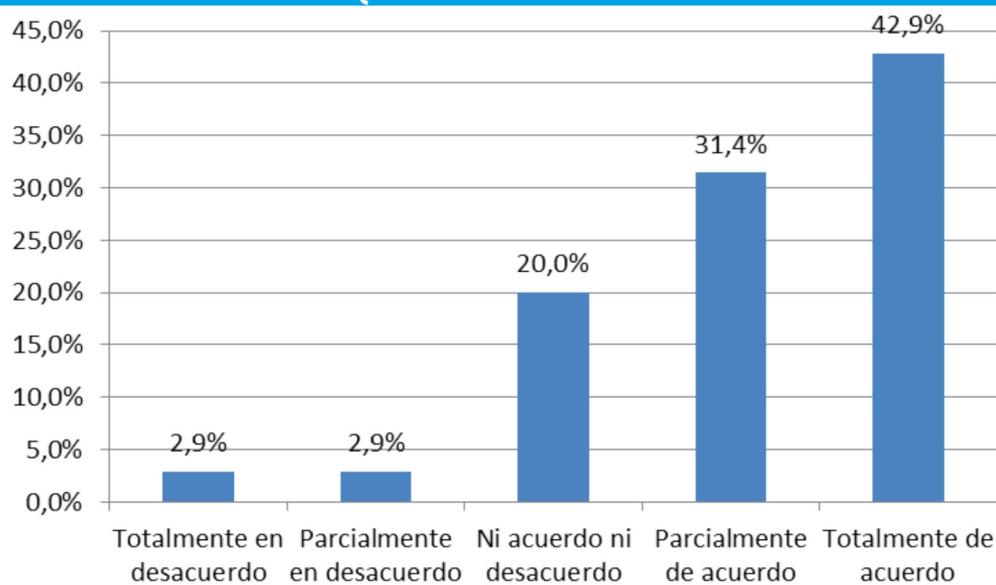


Gráfico 6: El reparto regional de los fondos del FCI debería complementar los recursos asignados por el FEDER y sus ejes prioritarios de actuación.

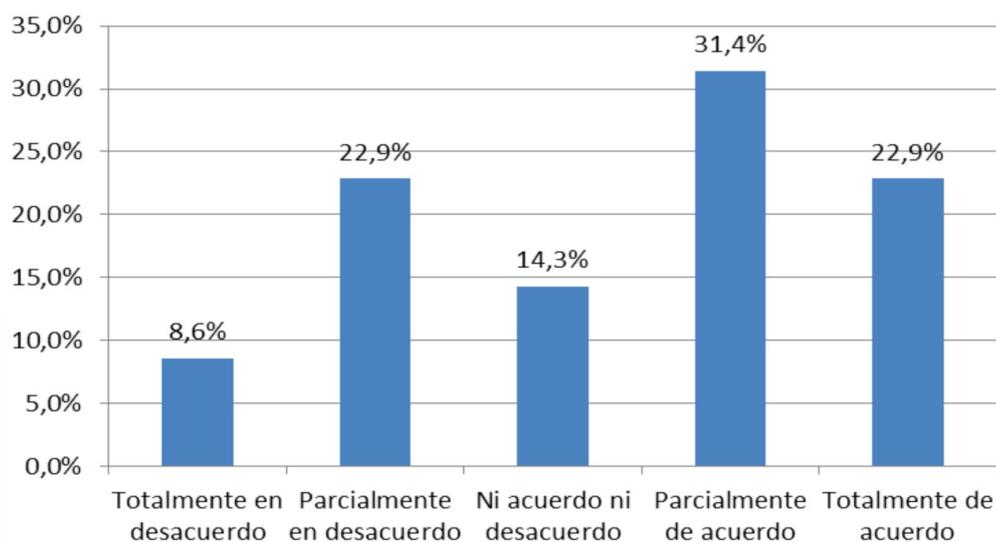


Gráfico 7: El reparto regional de los fondos del FCI debería servir para compensar a las CCAA que pierden recursos asignados por el FEDER a consecuencia del efecto estadístico.

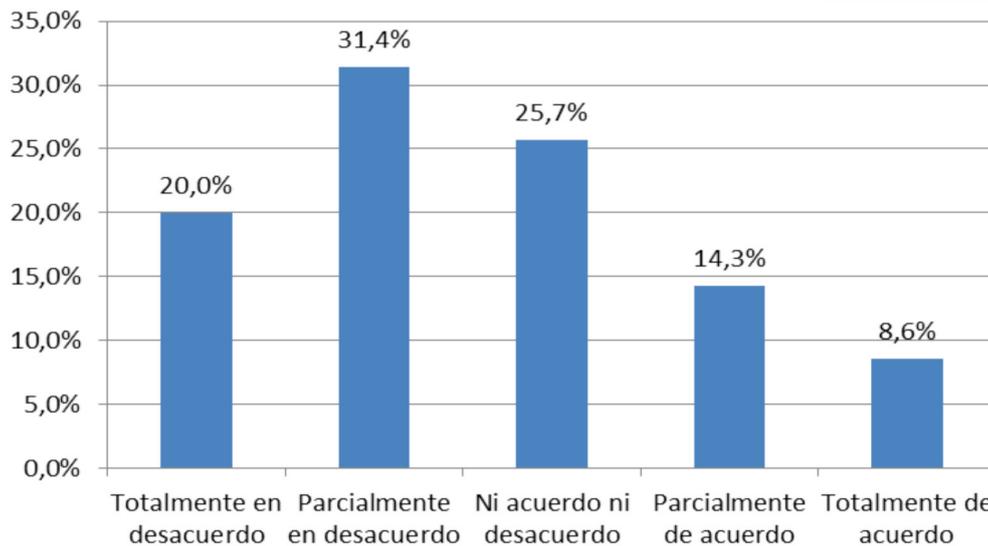
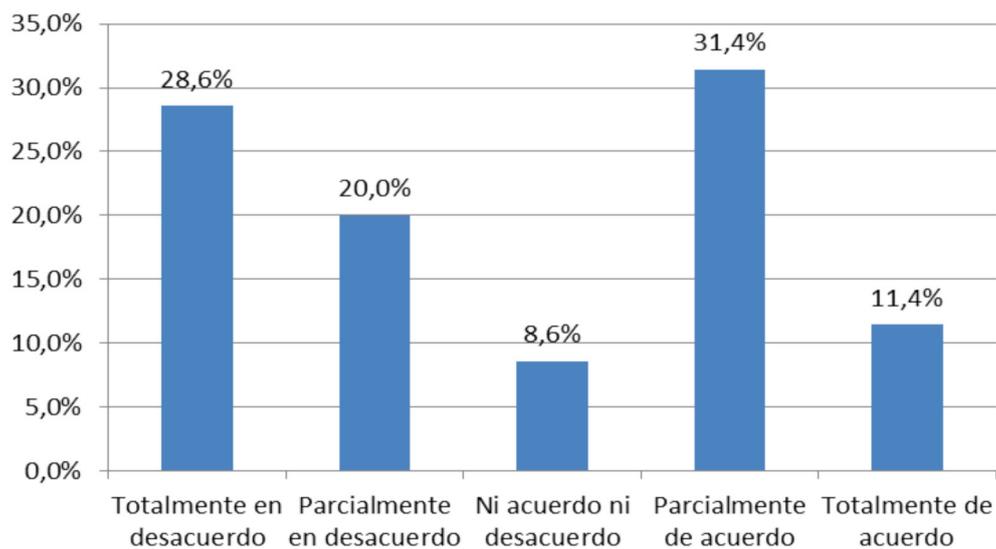


Gráfico 8: El reparto regional del FCI debería servir para compensar a las CCAA que pierden recursos asignados por el FEDER a consecuencia de su mayor convergencia regional y elevar las dotaciones de las CCAA que tienen todavía un déficit de infraestructuras.

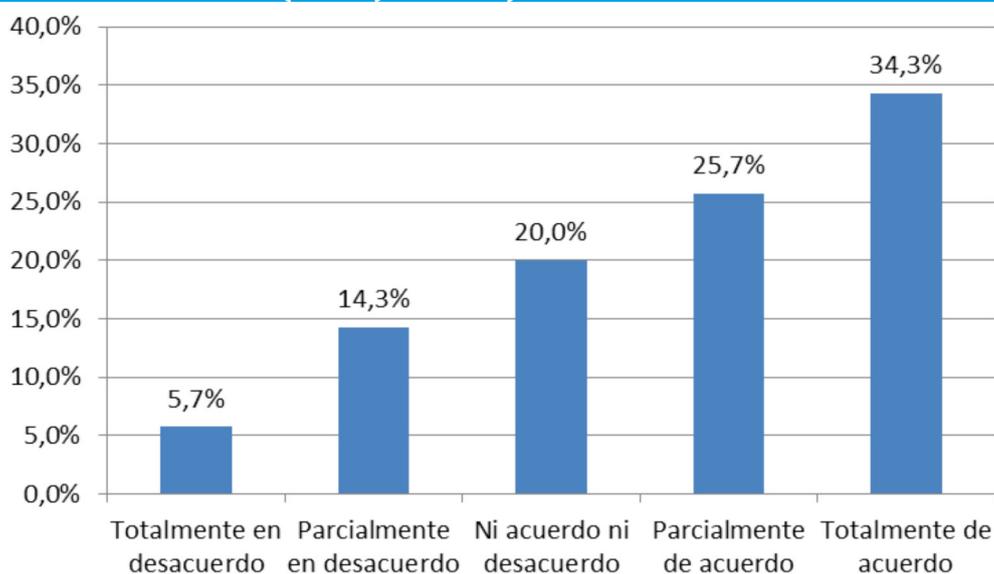


La propuesta de que el reparto regional de los fondos del FCI debería atender a acciones prioritarias nacionales de desarrollo regional, al margen de los criterios del FEDER (Gráfico 9), se ve respaldada por la mayor parte de las respuestas: el 60% está total o

parcialmente alineado.

El 45,7% están parcial o totalmente de acuerdo con que el FCI tendría que centrarse exclusivamente en competencias autonómicas, aunque el 31,5% se manifiestan total o parcialmente en desacuerdo con esta afirmación (Gráfico 10).

Gráfico 9: El reparto regional de los fondos del FCI debería atender a acciones prioritarias nacionales de desarrollo regional, al margen de los criterios de reparto y de los ejes de actuación del FEDER.



El 65,7% de los entrevistados señala estar parcialmente o totalmente de acuerdo en que el FCI debería centrarse en la

región destinataria y no tanto en el agente inversor. Un reducido 17,2% está parcial o totalmente en desacuerdo (Gráfico 11).

Gráfico 10: En relación a las características deseables y condicionantes de los proyectos financiados y del agente inversor, el FCI tendría que centrarse exclusivamente en competencias autonómicas

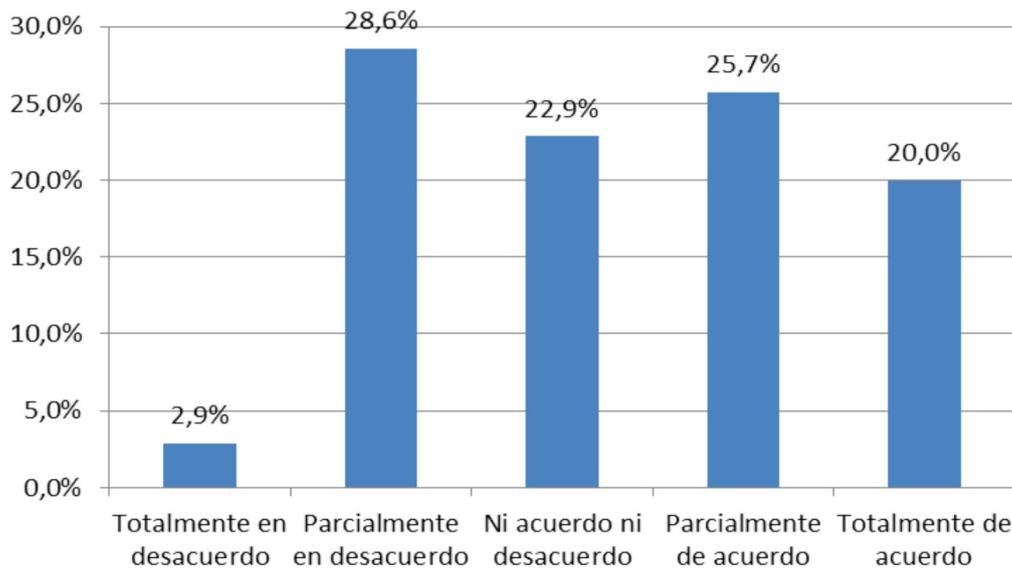
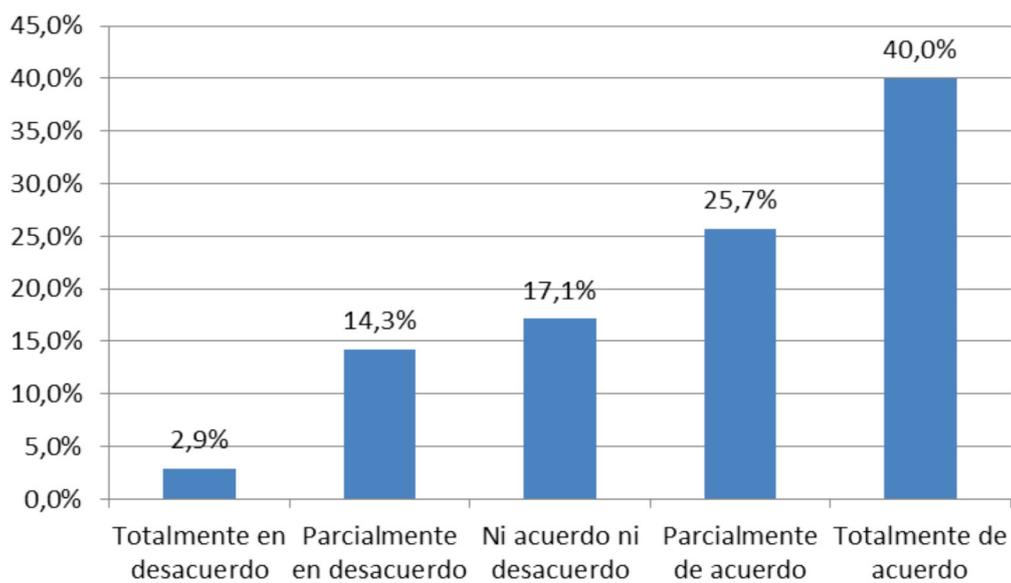


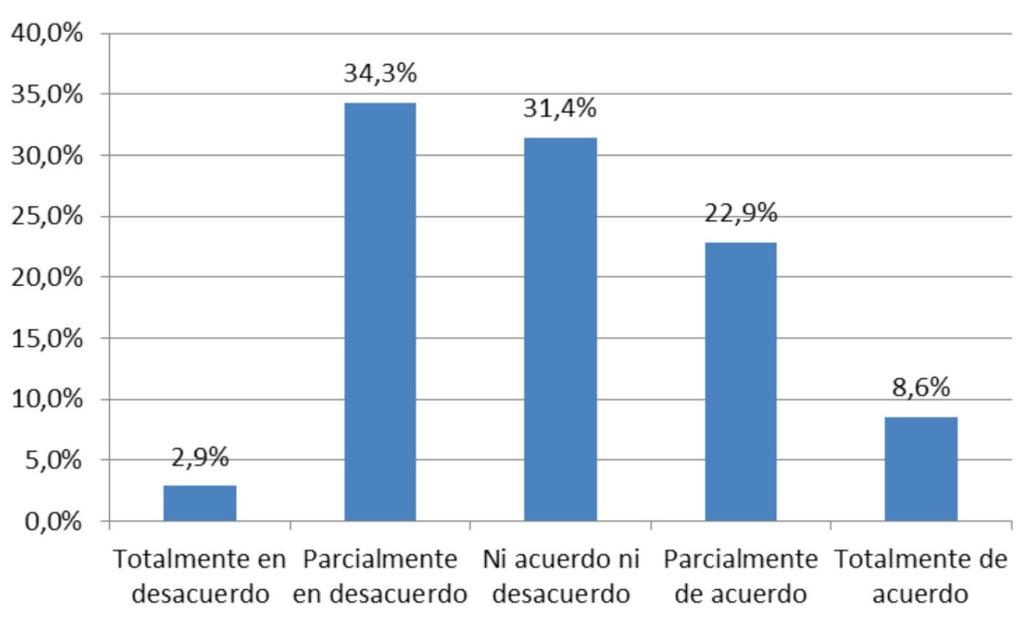
Gráfico 11: En relación a las características deseables y condicionantes de los proyectos financiados y del agente inversor, el FCI tendría que centrarse en la región destinataria y no tanto en el agente inversor (AGE o CCAA).



En lo que atañe a si la distribución territorial de la inversión estatal debería decidirse únicamente por criterios de eficiencia y necesidad de capital público, el 37,2% de las respuestas indi-

can estar totalmente o parcialmente en desacuerdo, mientras que 31,5% están parcial o totalmente de acuerdo, por lo tanto tampoco existe una postura dominante (Gráfico 12).

Gráfico 12: En relación a la distribución territorial de la inversión estatal y, en su caso, de las empresas públicas de infraestructuras también estatales, debería guiarse únicamente por criterios de eficiencia y necesidad de capital público.



Al preguntar si la distribución territorial de la inversión estatal debería guiarse únicamente por criterios de equidad, el 48,5% se declaran total o parcialmente en desacuerdo y un 14,3% de los entrevistados se manifiestan parcial o totalmente a favor (Gráfico 13).

La necesidad de contar con un plan nacional a medio plazo para la inversión regionalizada es apoyada con claridad por el 60%, al manifestarse totalmente de acuerdo. Sumando a este porcentaje los que manifiestan estar parcialmente de acuerdo, la cifra sube hasta el 91,4% (Gráfico 14).

Gráfico 13 : En relación a la distribución territorial de la inversión estatal y, en su caso, de las empresas públicas de infraestructuras también estatales, debería guiarse únicamente por criterios de equidad.

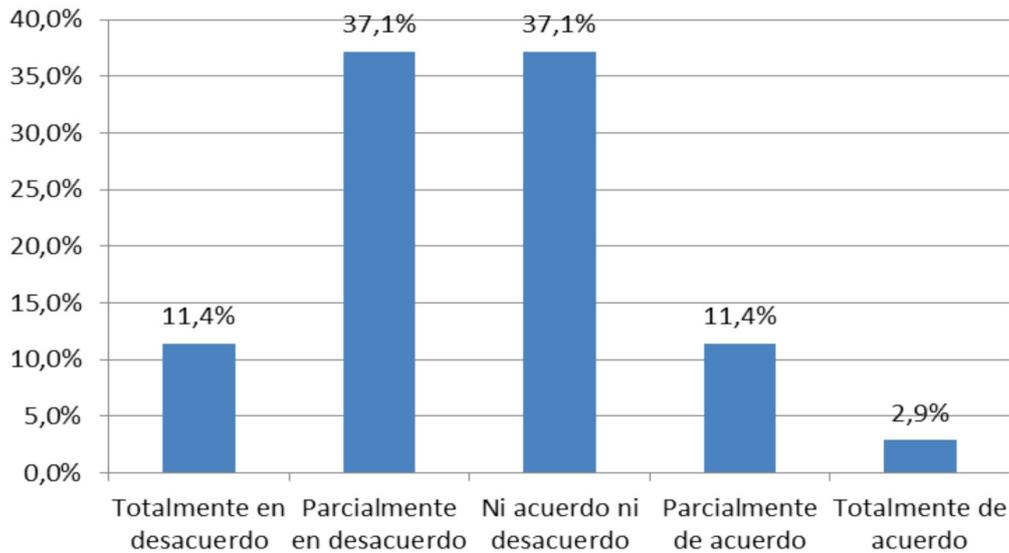
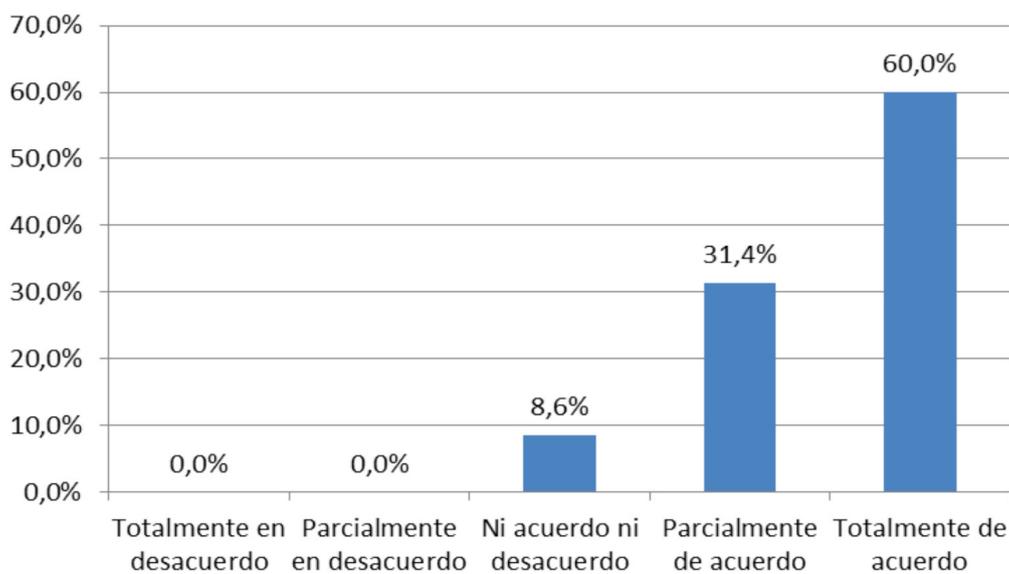
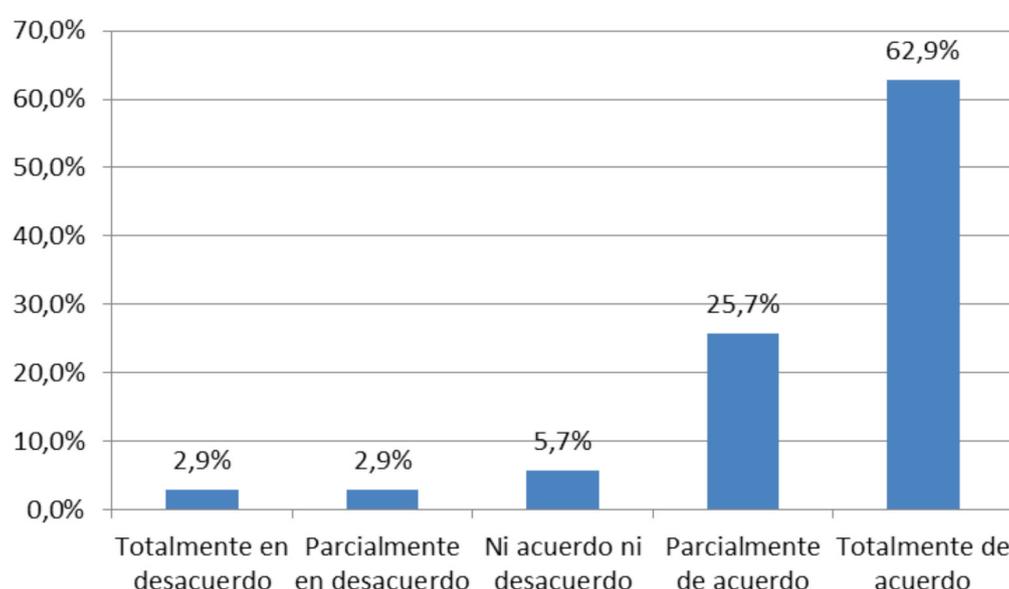


Gráfico 14: Es necesario contar con un plan nacional a medio plazo (5 años) para la inversión regionalizada



Sobre si es necesario determinar los déficit y necesidades de infraestructura existentes, el 62,9% está totalmente de acuerdo. Solo el 5,8% sostienen estar total o parcialmente en desacuerdo (Gráfico 15).

Gráfico 15 : Es necesario determinar qué déficit y necesidades de infraestructura existen para poder realizar un plan comprensivo y posteriormente determinar cómo satisfacen estas necesidades las distintas transferencias (FCI, fondos europeos, etc.)



En cuanto a si el FCI mantiene una vinculación indirecta sobre la financiación autonómica al destinarse a competencias regionales el 62,8% de los expertos está total o parcialmente de acuerdo, mientras que el 31,5% está total o parcialmente en desacuerdo (Gráfico 16).

En el caso de la pregunta sobre la desaparición del Fondo de Cooperación del modelo de financiación y la potenciación del FCI (Gráfico 17), la opinión mayoritaria es totalmente favorable (54,3%) y solo un 5,7% estaría totalmente en desacuerdo con esta afirmación.

Gráfico 16: El FCI, aunque es un instrumento de política regional, tiene una vinculación indirecta con el sistema de financiación autonómico al financiar competencias autonómicas.

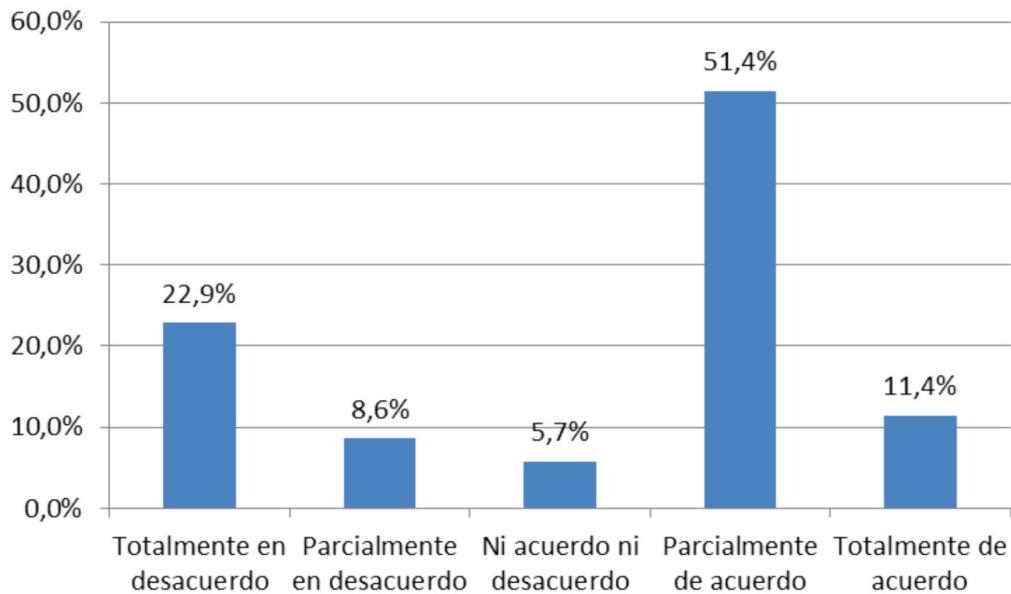
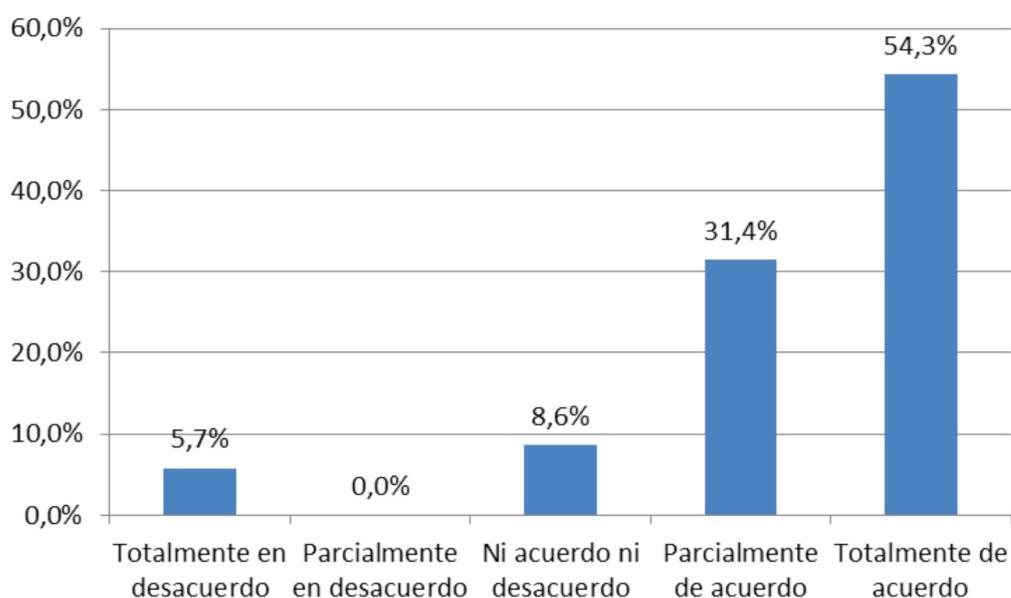


Gráfico 17 : El Fondo de Cooperación debería desaparecer del modelo de financiación y el FCI debería ser potenciado.

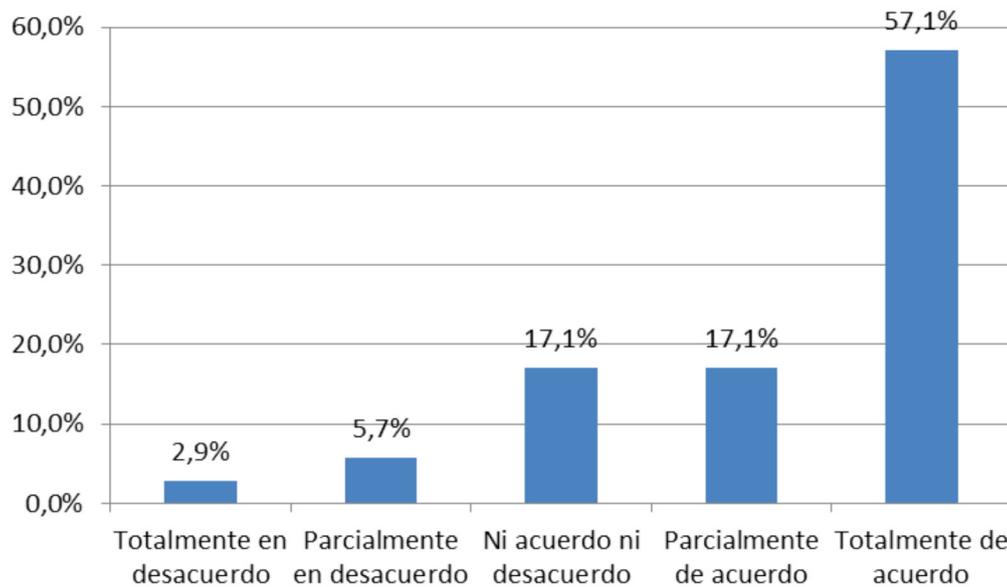


En relación a la propuesta de que los instrumentos de desarrollo regional específicos y otros de nivelación, deberían considerarse como gastos de competencias no asumidas en los modelos forales, mayoritariamente (57,1%) se halla totalmente de acuerdo (Gráfico 18).

Sobre si la dotación económica actual del FCI (432,4 millones de euros en los

PGE2017) es la adecuada a sus objetivos (Gráfico 30), el 54,3% de los entrevistados está totalmente en desacuerdo, porcentaje que asciende al 77,2% si se tienen en cuenta a aquellos que sostienen estar parcialmente en desacuerdo. Un exiguo 2,9% está totalmente de acuerdo con la dotación actual del FCI para el cumplimiento de sus objetivos (Gráfico 19).

Gráfico 18: Los instrumentos de desarrollo regional específicos y otros de nivelación, como el Fondo de Cooperación, deberían considerarse como gastos de competencias no asumidas en los modelos forales.



Al interrogar a los encuestados acerca de si la dotación económica actual del FCI (3,9% sobre la inversión del sector público estatal de 2016) guarda una adecuada proporción con la capacidad inver-

sora del Estado, el 45,7% responden estar totalmente en desacuerdo y el 34,3% parcialmente en desacuerdo. Únicamente el 2,9% se posicionan parcialmente a favor (Gráfico 20).

Gráfico 19: La dotación económica actual del FCI es adecuada a sus objetivos

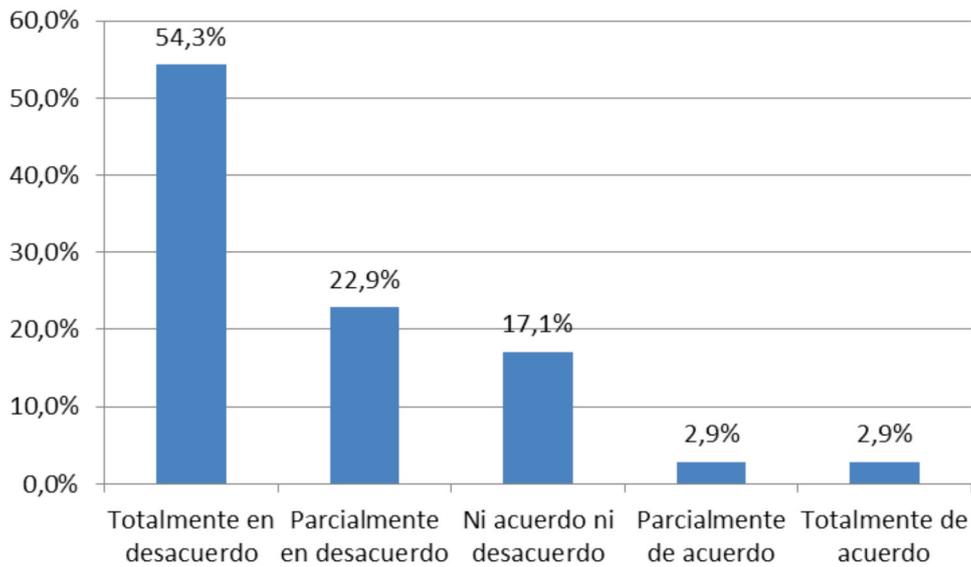
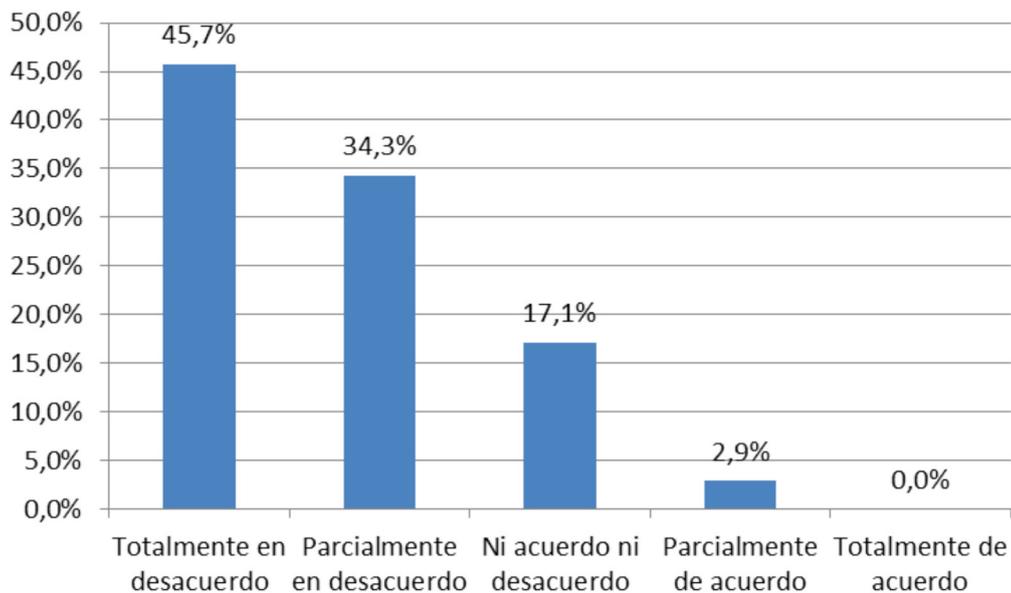


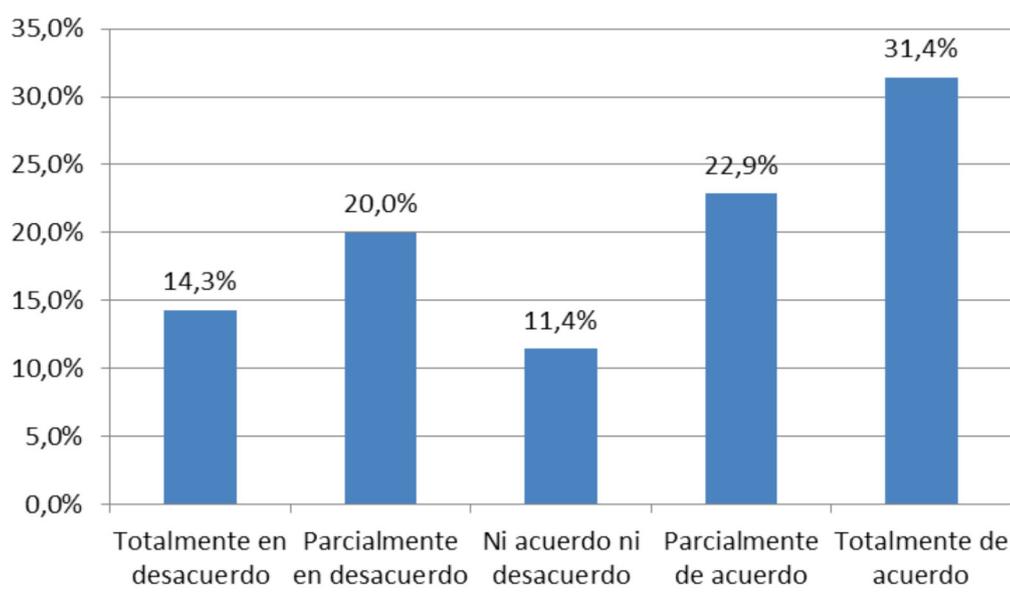
Gráfico 20: La dotación económica actual del FCI guarda una adecuada proporción con la capacidad inversora del Estado.



Al preguntar si la dotación económica actual del FCI se debería desvincular de la capacidad inversora del Estado (Gráfico 21), el 54,3% de las respuestas señalan estar total o parcialmente a favor, aunque el 34,3% señalan estar total y parcialmente en desacuerdo.

La idea de que la actualización anual del FCI debería fijarse con un índice de evolución objetivo, como los ITE o el PIB (Gráfico 22) es avalada por el 42,9% (totalmente de acuerdo) y el 34,3% (parcialmente de acuerdo). Solo el 11,4% se manifiesta total o parcialmente en contra.

Gráfico 21: La dotación económica actual del FCI debería desvincularse de la capacidad inversora del Estado.



En cuanto a la elegibilidad de las regiones beneficiarias del FCI y la propuesta de que se debería seguir criterios similares a los de la UE para las tradicionales regiones Objetivo 1, el 54,2% de las respuestas están parcial o totalmente de acuerdo con esta afirmación, frente al 28,5% que se decantan por estar total o parcialmente en desacuerdo (Gráfico 23).

En lo que se refiere a si el reparto regional del FCI debería basarse en variables estructurales de desarrollo actualizadas cada 5 años (Gráfico 24), el 31,4% de las respuestas respaldan totalmente esta afirmación y el 57,1% lo está parcialmente. Solo el 2,9% se muestra totalmente en contra con la misma.

Gráfico 22: La actualización anual del FCI debería fijarse con un índice de evolución objetivo, como los Ingresos Tributarios del Estado o el PIB.

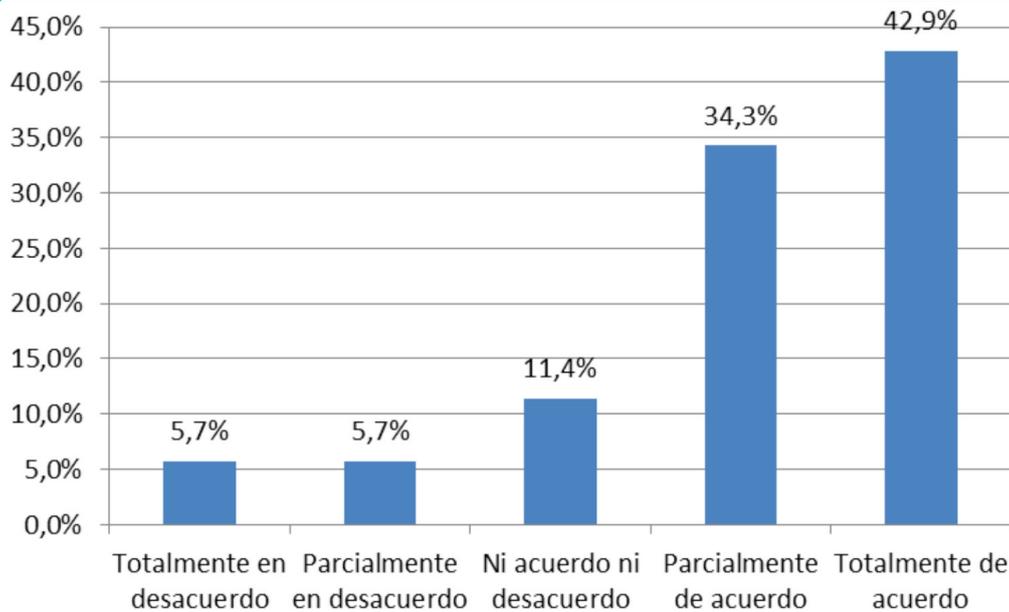


Gráfico 23: La elegibilidad de las regiones beneficiarias del FCI debería seguir criterios similares a los de la Unión Europea para las tradicionales regiones Objetivo 1.

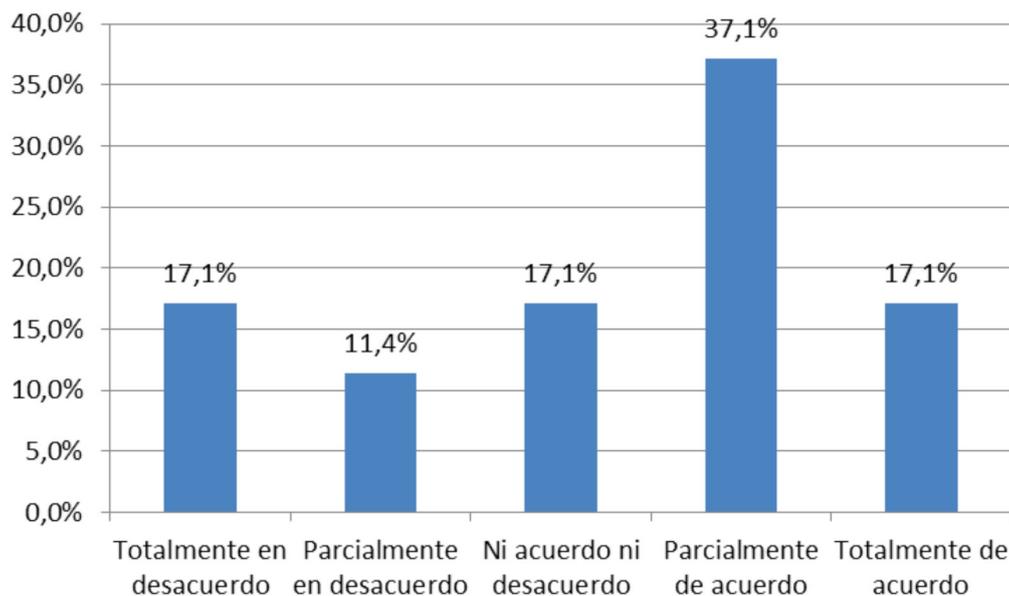


Gráfico 24: El reparto regional del FCI debería basarse en variables estructurales de desarrollo actualizadas cada cinco años.

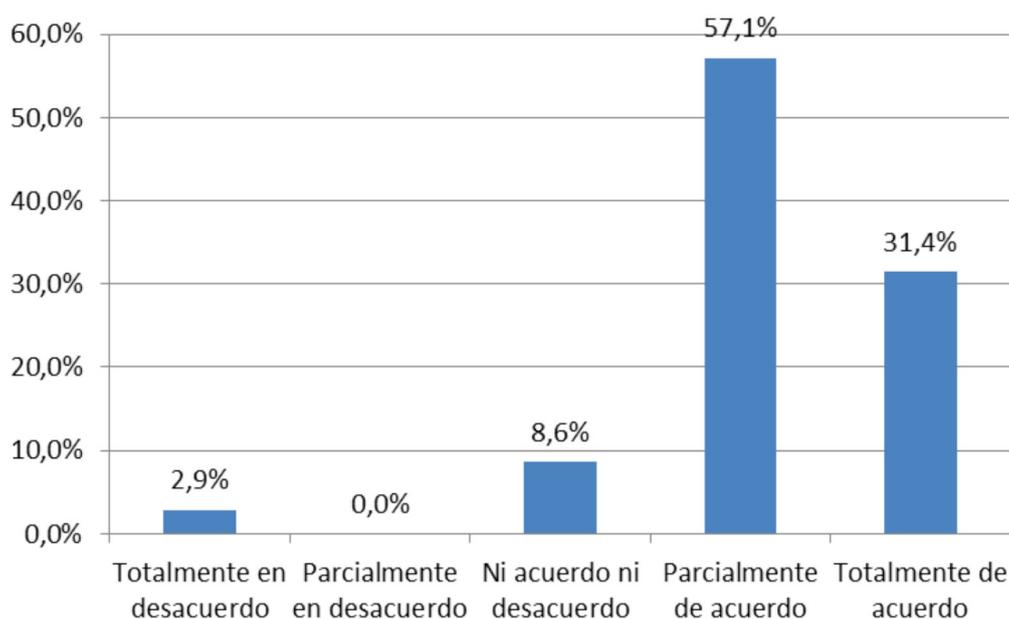
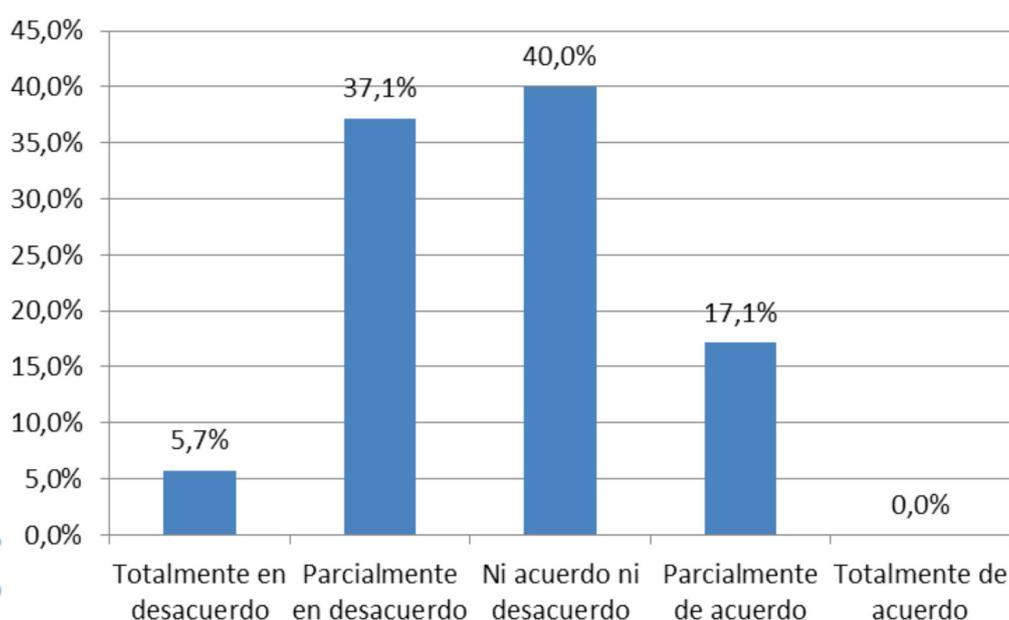


Gráfico 25: Las variables de reparto utilizadas en el FCI reflejan adecuadamente el nivel de desarrollo relativo de las regiones beneficiarias y su actualización anual permite recoger fielmente los cambios en las posiciones regionales.

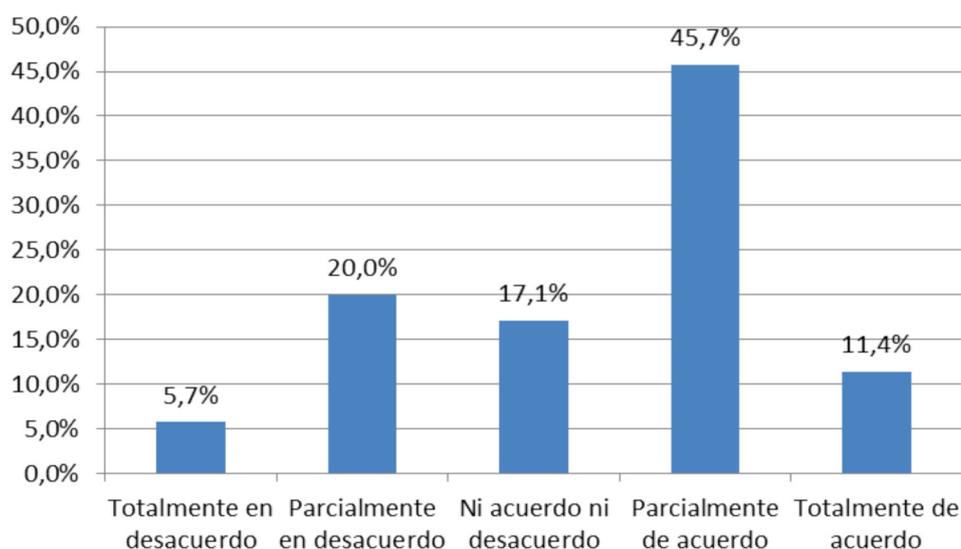


En relación a si las variables de reparo utilizadas en el FCI reflejan adecuadamente el nivel de desarrollo relativo a las regiones beneficiarias y si su actualización anual permite recoger fielmente los cambios en las posiciones regionales (Gráfico 25), el 37,1% están parcialmente en contra, el 5,7% totalmente en desacuerdo y solo un 17,1% están parcialmente a favor.

No hay nadie totalmente de acuerdo.

Sobre si la distribución interna del FCI debería basarse principalmente en el PIB por habitante relativo de cada región (Gráfico 26), el 11,4% señalan estar totalmente de acuerdo y el 45,7% parcialmente de acuerdo. Sólo el 5,7% manifiestan estar totalmente en desacuerdo y el 20% están parcialmente en desacuerdo.

Gráfico 26 : La distribución interna del FCI debería basarse principalmente en el PIB/habitante relativo de cada región.



En cuanto a si las inversiones y gastos asociados al FCI están adecuadamente relacionados con su finalidad de corregir desequilibrios territoriales, solo el 20% de las respuestas manifiestan estar parcialmente de acuerdo, mientras que el 5,7% están totalmente en desacuerdo y el 31,4% se encuentran parcialmente en

desacuerdo. No hay nadie que indique estar totalmente de acuerdo (Gráfico 27).

En lo que atañe a la gestión financiera del FCI la mayoría requiere cambios, ya que el 65,7% señala estar total o parcialmente en desacuerdo. Destaca el resultado de que no hay nadie que se manifieste totalmente a favor (Gráfico 28).

Gráfico 27: Las inversiones y gastos asociados al FCI están adecuadamente relacionados con su finalidad de corregir desequilibrios territoriales.

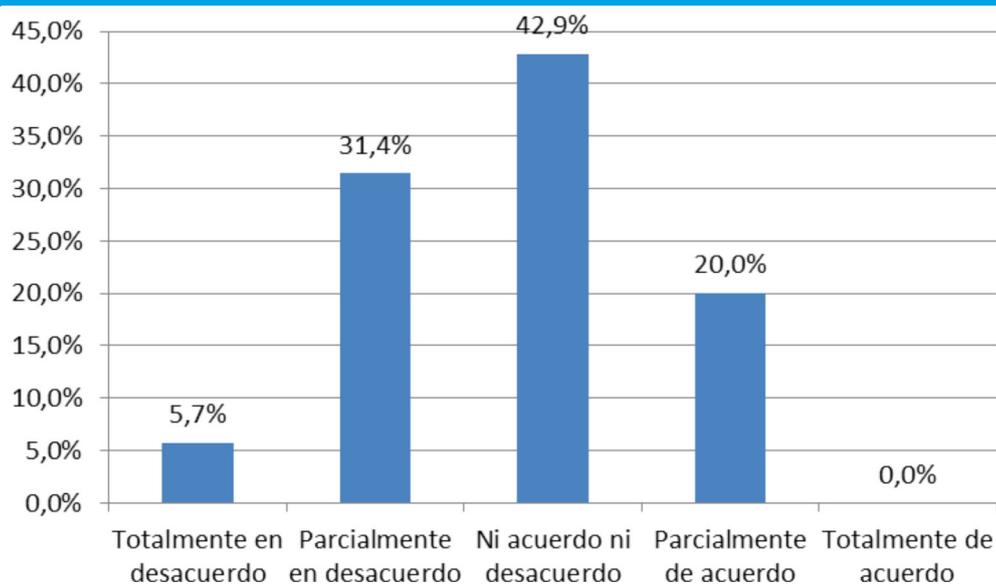
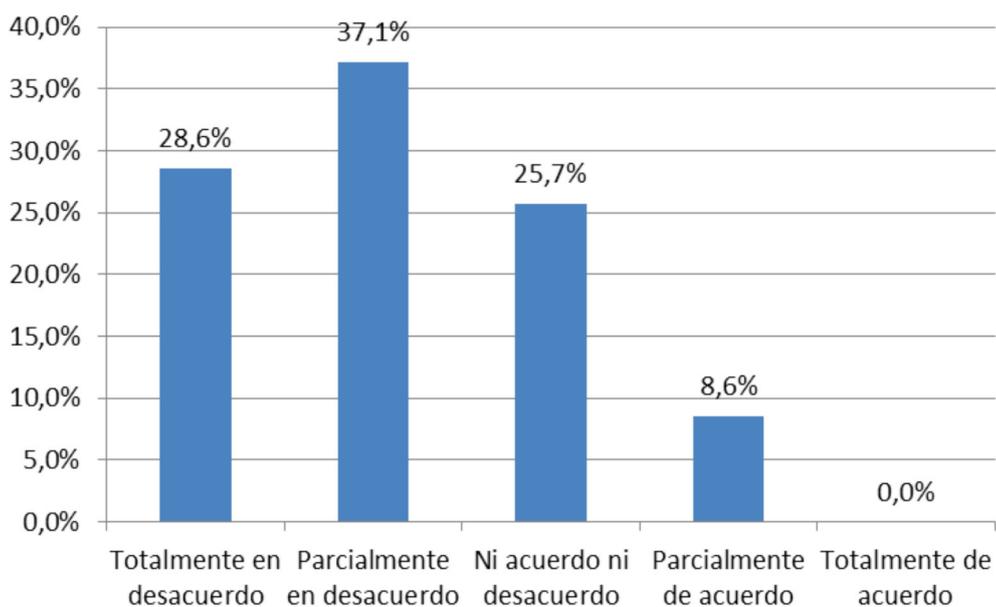


Gráfico 28: En general, la gestión financiera del FCI es adecuada y no precisa de cambios significativos.



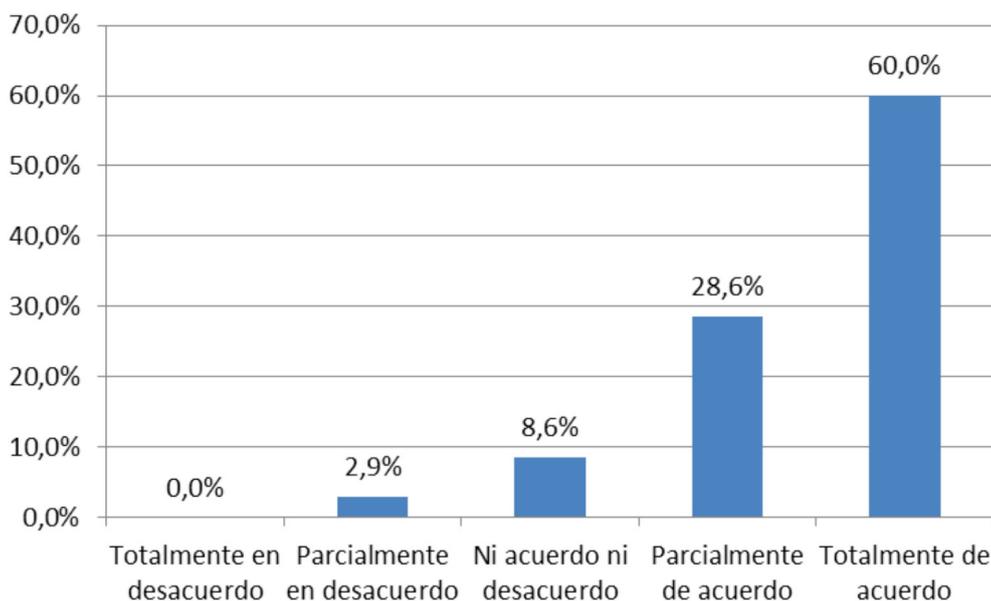
La idea de que los proyectos financiables con cargo al FCI deberían estar integrados en programas y planes de desarrollo con objetivos claros vinculados al desarrollo regional e indicadores de seguimiento e impacto económico (Gráfico 29) es abrazada por la mayoría.

En cuanto a si los proyectos financiables por el FCI deberían seguir un proceso transparente de evaluación y rendición de cuentas en el Senado²¹ (Gráfico 30), los resultados obtenidos indican que el

57,1% están totalmente de acuerdo y que el 22,9% están parcialmente de acuerdo. Únicamente el 11,4% están total o parcialmente en desacuerdo.

Finalmente, en relación a si sería conveniente una reforma en profundidad del FCI, potenciando su capacidad de actuación, la respuesta es muy clara, ya que el 60% señalan estar totalmente de acuerdo y el 25,7% parcialmente de acuerdo. No hay respuesta alguna en las opciones de totalmente e y parcialmente en contra (Gráfico 31).

Gráfico 29: Los proyectos financiables con cargo al FCI deberían estar integrados en programas y planes de desarrollo con objetivos claros vinculados al desarrollo regional e indicadores de seguimiento e impacto económico.



21- Véase también las conclusiones del Informe de Expertos sobre Financiación Autonómica en relación al FCI, páginas 87-89.

Gráfico 30 : Los proyectos financiados por el FCI deberían de seguir un proceso transparente de evaluación y rendición de cuentas en el Senado.

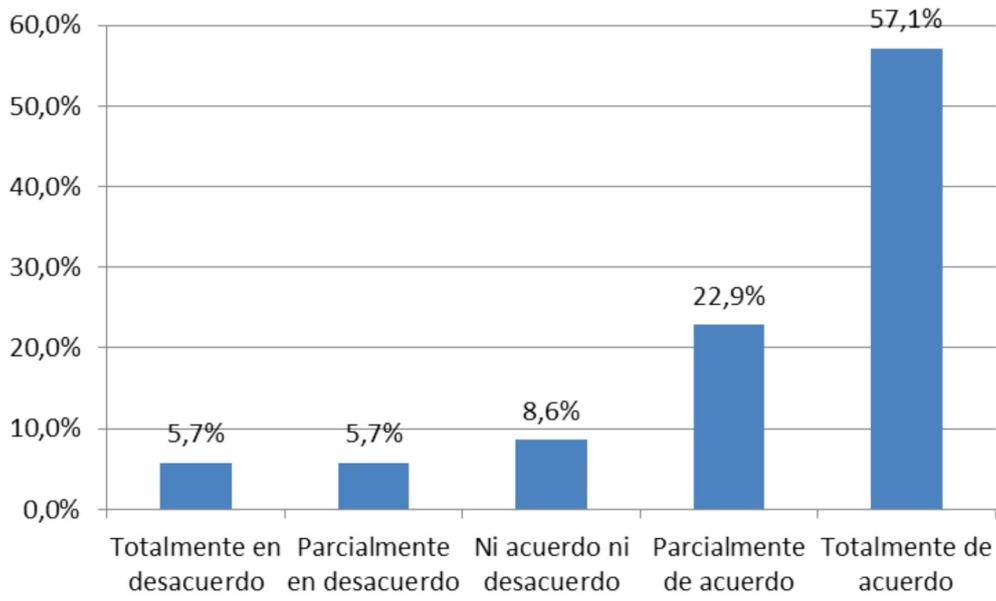
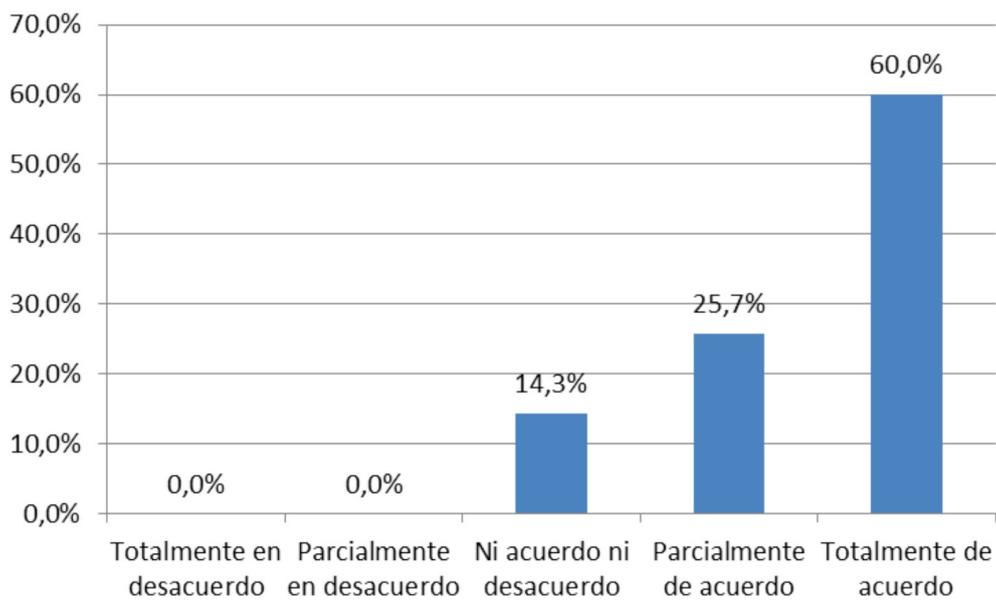


Gráfico 31 : Sería conveniente acometer una reforma en profundidad del FCI, potenciando su capacidad de actuación



A modo de resumen, las ideas y propuestas sobre las que existe un consenso mayoritario (por encima del 60%) son las siguientes:

1. El funcionamiento del FCI debería seguir los mismos procedimientos generales de los FFEEEEE; en particular, el FEDER.

2. El reparto regional del FCI debería atender a acciones prioritarias de desarrollo regional, al margen de los criterios de reparto y de los ejes de actuación del FEDER.

3. En relación a las características deseables y condicionantes de los proyectos financiables y del agente inversor, el FCI debería centrarse en la región destinataria y menos en el agente inversor.

4. Resulta necesario contar con un plan nacional a medio plazo, de 5 años, para la inversión regionalizada.

5. Es preciso determinar qué déficit y necesidades de infraestructura persisten para disponer de un plan de financiación comprensivo y, posteriormente, determinar cómo satisfacerlas vía transferencias regionales (FCI, FFEEEEE, etc.).

6. El FCI mantiene una vinculación indirecta sobre el grado de financiación autonómico, al financiar competencias regionales.

7. El Fondo de Cooperación debería desaparecer del modelo de financiación y el FCI debería ser potenciado.

8. Los instrumentos de desarrollo regional específicos y otros de nivelación, como el Fondo de Cooperación, deberían ser considerados como gastos de competencias no asumidas en los modelos forales.

9. La dotación económica actual del FCI no es la adecuada a sus objetivos, ni guarda una adecuada proporción con la capacidad inversora del Estado.

10. La actualización anual del FCI debería fijarse con un índice de evolución objetivo, como los ITE o el PIB.

11. El reparto regional del FCI debería basarse en variables estructurales de desarrollo actualizadas cada 5 años.

12. Los proyectos financiables con cargo al FCI deberían estar integrados en programas y planes de desarrollo con objetivos claros vinculados al desarrollo regional e indicadores de seguimiento e impacto económico.

13. La gestión financiera del FCI no es adecuada y precisa de cambios significativos.

14. Los proyectos financiados por el FCI deberían seguir un proceso transparente de evaluación y rendición de cuentas en el Senado

15. Es conveniente acometer una reforma en profundidad del FCI, potenciando su capacidad de actuación.

5.3. Análisis estadístico

Este subapartado se centra en analizar la posible existencia de relaciones entre las respuestas a las diferentes preguntas. Para lograr este objetivo, se realiza un análisis de las tablas de contingencia, incluyendo medidas de asociación y test de independencia.

De todos los posibles cruces elegimos inicialmente las siguientes 30 combinaciones, por su interés potencial.

- Pregunta 2 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 3 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 4 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 5 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 6 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 8 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 9 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 17 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 19 con las preguntas 29, 30 y 31
- Pregunta 23 con las preguntas 29, 30 y 31

De las 30 combinaciones se descartan las 21 cuyos estadísticos de contraste muestran p-valores muy elevados (por encima del 0.20) y se detallan los resultados de las nueve restantes en los cuadros siguientes.

De su análisis se obtienen las siguientes conclusiones.

1. El uso del FCI para compensar re-

giones con mayores déficits o pérdida de FFEEEE es más contestada en las CCAA con mayor PIB por habitante y, en correspondencia, no beneficiarias del FCI (Tabla 17 y Tabla 18).

2. Los expertos de CCAA beneficiarias del FCI rechazan, de forma mayoritaria, que la distribución territorial de la inversión estatal dependa solo de criterios de eficiencia y necesidad de gasto público. Por el contrario, si el experto no es de una CA beneficiaria del FCI o si el PIB regional está por encima de la media, se está mayoritariamente a favor de la utilización de ambos criterios (Tabla 19, Tabla 20 y Tabla 21).

3. Con independencia de que la CA de referencia perciba o no dotación por FCI, la mayoría está en desacuerdo con que la distribución territorial de la inversión estatal se guie únicamente por criterios de equidad (Tabla 22).

4. Los expertos de CCAA beneficiarias del FCI están mayoritariamente de acuerdo en desvincular la dotación percibida con la capacidad inversora del Estado. Por el contrario, si se trata de CCAA que no recibe FCI se está mayoritariamente en contra de la desvinculación (Tabla 23, Tabla 24 y Tabla 25).

Tabla 17: Relación estadística entre la pregunta 4 y la pregunta 29

Pregunta 29					Medidas de asociación	Valor
		1	2	Total		
Pregunta 4	1	6	4	10	Coeficiente Phi	0,524864
	2	2	5	7	V de Cramer	0,524864
	3	3	0	3	Coeficiente de contingencia	0,464739
	4	9	2	11		
	5	4	0	4		
	Total	24	11	35		

Test estadísticos	Grados de libertad	Valor	P-valor
X2 de Pearson	4	9,641873	0,0469
Likelihood Ratio G2	4	11,30701	0,0233

Tabla 18: Relación estadística entre la pregunta 4 y la pregunta 31

Pregunta 31						Medidas de asociación	Valor
		1	2	3	Total		
Pregunta 4	1	4	5	1	10	Coeficiente Phi	0,601027
	2	5	2	0	7	V de Cramer	0,424991
	3	0	3	0	3	Coeficiente de contingencia	0,515143
	4	2	9	0	11		
	5	0	4	0	4		
	Total	11	23	1	35		

Test estadísticos	Grados de libertad	Valor	P-valor
X2 de Pearson	8	12,64319	0,1247
Likelihood Ratio G2	8	14,21413	0,0764

Tabla 20: Relación estadística entre la pregunta 8 y la pregunta 30

Pregunta 30							Medidas de asociación	Valor
		1	2	3	4	Total		
Pregunta 8	1	0	1	0	0	1	Coeficiente Phi	0,824332
	2	3	4	3	2	12	V de Cramer	0,475928
	3	6	3	0	2	11	Coeficiente de contingencia	0,636076
	4	1	0	1	6	8		
	5	0	0	2	1	3		
	Total	10	8	6	11	35		

Test estadísticos	Grados de libertad	Valor	P-valor
X2 de Pearson	12	23,78329	0,0218
Likelihood Ratio G2	12	25,22796	0,0138

Tabla 21: Relación estadística entre la pregunta 8 y la pregunta 31

		Pregunta 31					
		1	2	3	Total	Medidas de asociación	Valor
Pregunta 8	1	0	1	0	1	Coeficiente Phi	0,568254
	2	2	9	1	12	V de Cramer	0,401816
	3	2	9	0	11	Coeficiente de contingencia	0,494057
	4	6	2	0	8		
	5	1	2	0	3		
	Total	11	23	1	35		

Test estadísticos	Grados de libertad	Valor	P-valor
X2 de Pearson	8	11,30195	0,1852
Likelihood Ratio G2	8	11,32529	0,1839

Tabla 22: Relación estadística entre la pregunta 9 y la pregunta 29

		Pregunta 29				
		1	2	Total	Medidas de asociación	Valor
Pregunta 9	1	1	3	4	Coeficiente Phi	0,420120
	2	9	4	13	V de Cramer	0,420120
	3	11	2	13	Coeficiente de contingencia	0,387326
	4	2	2	4		
	5	1	0	1		
	Total	24	11	35		

Test estadísticos	Grados de libertad	Valor	P-valor
X2 de Pearson	4	6,177520	0,1863
Likelihood Ratio G2	4	6,319541	0,1765

Tabla 23: Relación estadística entre la pregunta 17 y la pregunta 29

		Pregunta 29				
		1	2	Total	Medidas de asociación	Valor
Pregunta 17	1	1	4	5	Coeficiente Phi	0,545494
	2	4	3	7	V de Cramer	0,545494
	3	4	0	4	Coeficiente de contingencia	0,478879
	4	5	3	8		
	5	10	1	11		
	Total	24	11	35		

Test estadísticos	Grados de libertad	Valor	P-valor
X2 de Pearson	4	10.41473	0,0340
Likelihood Ratio G2	4	11.72234	0,0195

Tabla 24: Relación estadística entre la pregunta 17 y la pregunta 30

		Pregunta 30						
		1	2	3	4	Total	Medidas de asociación	Valor
Pregunta 17	1	0	1	0	4	5	Coeficiente Phi	0,695561
	2	2	1	1	3	7	V de Cramer	0,401583
	3	2	0	2	0	4	Coeficiente de contingencia	0,571014
	4	3	2	0	3	8		
	5	3	4	3	1	11		
	Total	10	8	6	11	35		

Test estadísticos	Grados de libertad	Valor	P-valor
X2 de Pearson	12	16,93320	0,1521
Likelihood Ratio G2	12	21,07398	0,0493

Tabla 25: Relación estadística entre la pregunta 17 y la pregunta 31

		Pregunta 31					
		1	2	3	Total	Medidas de asociación	Valor
Pregunta 17	1	4	0	1	5	Coeficiente Phi	0,723013
	2	3	4	0	7	V de Cramer	0,511247
	3	0	4	0	4	Coeficiente de contingencia	0,585912
	4	3	5	0	8		
	5	1	10	0	11		
	Total	11	23	1	35		

Test estadísticos	Grados de libertad	Valor	P-valor
X2 de Pearson	8	18,29617	0,0191
Likelihood Ratio G2	8	20,03619	0,0102

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: DIEZ PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LA POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA

Combinando el análisis de la primera parte del informe, con las recomendaciones existentes en la literatura y las respuestas de los expertos a la encuesta, concluimos con una serie de propuestas de futuro para la política regional en España.

1. Dada la relevancia de los instrumentos de desarrollo regional, es necesario un mayor rigor en su diseño, distribución y coordinación entre todas las administraciones implicadas. Los instrumentos nacionales de política regional deberían complementar las actuaciones europeas de carácter plurianual, evitando posibles contraprogramaciones en la localización regional del esfuerzo inversor.

2. Para conseguir un adecuado funcionamiento de los fondos nacionales de desarrollo regional, especialmente el FCI, es necesario que se diseñen con procedimientos análogos a los europeos, en materia de planificación, concentración, ejes de actuación, adicionalidad, programación plurianual, seguimiento y evaluación.

3. Para potenciar el papel del FCI es necesario poner el énfasis en las competencias regionales y en su potencial para promover el desarrollo regional,

fortaleciendo el sesgo redistributivo de los fondos finalistas en la financiación regional. Resulta imprescindible que los proyectos financiables se decidan tras un proceso planificado de selección de objetivos y proyectos, con indicadores de seguimiento y de impacto que permita evaluar adecuadamente sus resultados.

4. Es necesario evitar el solapamiento entre los fondos de desarrollo regional. Sería recomendable eliminar el Fondo Complementario, integrando sus recursos en el principal. Además, hay que superar la concentración de FCI en proyectos de infraestructuras, permitiendo una mayor flexibilidad hacia otro tipo de apuestas inversoras.

5. Los recursos del FCI son cada vez más escasos. El FCI ha perdido peso como fuente de financiación de las inversiones. Si se quiere que el FCI recupere su primigenio objetivo es necesaria una mayor dotación de recursos.

6. La evolución del FCI no debería depender de un indicador tan volátil como el actual: un porcentaje de la inversión real civil nueva anual contenida en los PGE. La dinámica del FCI debería vincularse al crecimiento del PIB. Además, sería recomendable la inclusión como

criterio diferencial para la percepción de fondos el indicador de renta por habitante, siguiendo el ejemplo del FEDER. Habría que abandonar la excesiva rigidez de la petición de fondos y cambiar hacia un modelo del FCI más flexible y dinámico que posibilite una estrategia plurianual, similar al FEDER.

7. Es imprescindible evitar la alta variabilidad anual en la distribución regional de FCI. Su diseño debe ser debidamente corregido para que no se produzcan fuertes variaciones provocadas por cambios mínimos en el valor de algunas variables de reparto, como el saldo migratorio, la tasa de paro o la renta relativa.

8. Es preciso el mantenimiento del actual doble criterio del FCI, asignativo, donde estaría la batería de indicadores y redistributivo, que permita introducir alguna corrección del resultado inicial al tener en cuenta las características propias de los territorios beneficiados. En este sentido, la equidad no debe ser la única variable que determine el nivel de recursos. La eficiencia y la rentabilidad social deben tener un peso, al menos igual, que los parámetros redistributivos.

9. Habría que apostar por un mayor control del FCI antes y después de la realización de las inversiones, por medio de procedimientos internos y externos que garanticen la utilización de los fondos para los objetivos diseñados.

10. Sería recomendable una mayor participación de las CCAA, Senado, Ejecutivo Central y el CPFF en la selección de los proyectos, y un mayor control del FCI antes y después de la realización de las inversiones. Siguiendo con este mismo argumento, sería conveniente crear un Consejo de Política Regional, a semejanza del CPFF, que refuerce la coordinación entre las diferentes administraciones y que permita desarrollar adecuadamente la política de desarrollo regional.

En definitiva, concluimos reiterando la necesidad de abordar sin más demora una reformulación del FCI, como instrumento central de la misma, teniendo en cuenta la reducción de la dotación de los FFEE, especialmente, del FEDER y los problemas detectados en su configuración actual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTALES

Atienza, P., Hierro, L.A. y Patiño, D. (2008). "Evaluando los instrumentos de solidaridad interterritorial en el ámbito de la financiación autonómica", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 54, 115-138.

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

Comisión Europea (2014): *Inversión para el empleo y el crecimiento Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE. Sexto informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, Bruselas http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_es.pdf

Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica (2017). Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf

Dirección General de Fondos Europeos (2017): La política regional y sus instrumentos, página web, <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/por/Paginas/RegionesConvergencia.aspx>

Escribá, F.J. y Murgui, M. ^a. (2010): "El estímulo al capital privado de los fondos estructurales (2000.2006) en las regiones objetivo 1", *Papeles de Economía Española*, núm. 123, 55-72.

European Commision (2012). The Quality of Public Expenditures in the EU. Occasional Papers, 125, december, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp125_en.pdf

FEDEA (2017). De evaluaciones, el FEDER y otras cosas del querer, <http://nadaesgratis.es/admin/de-evaluaciones-el-feder-y-otras-cosas-del-querer-parte-i>

Fernández Llera R. y Delgado Rivero, F.J. (2008): "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial", *Presupuesto y Gasto Público*, 53, 7-26.

Fernández Llera, R. y Delgado Rivero, F.J. (2010): "Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial", *Estudios de Economía Aplicada*, 28(1), 123-149.

Herrero, A., Martínez-Vázquez, J. y Murillo, E (2011). "Las transferencias de capital y la nivelación territorial", en Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (Dir.): *Las transferencias intergubernamentales en España. Análisis y propuestas de reforma*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (2017): Bases de datos del IVIE, <http://www.ivie.es/es/banco/stock/stock.php> (consultado en mayo de 2017).

Lago Peñas, S.; Fernández, X. Sánchez, P. y Álvarez, X. (2015). *Fondo de Compensación Interterritorial: análisis y propuestas de reforma*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Manzano Silva, E. (2010). "El principio de solidaridad interterritorial en el nuevo modelo de financiación autonómica: su aplicación en la comunidad autónoma de Extremadura", XXXVI Reunión de Estudios Regionales, Badajoz.

Mas, M., Pérez, F., Uriel, E., Benages, E y Cucarella, V. (2015). *Capital público en España. Evolución y distribución territorial (1900-2012)*, Informes 2015. Economía y Sociedad, Fundación BBVA, Bilbao, [Infrhttps://w3.grupobbva.com/TLFU/dat/DE_2015_IVIE_capital_publico.pdf](https://w3.grupobbva.com/TLFU/dat/DE_2015_IVIE_capital_publico.pdf)

Melguizo, A. (1988). "El fondo de compensación interterritorial". *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 354-376

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017). *Fondos de compensación interterritorial. Estadísticas e informes*, Madrid, <http://www.dgfc.sepg.minhfp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ei/Paginas/inicio.aspx>

Ogando, O., Rodríguez, B., Zarzosa, P. y Moyano, P.B. (2010). El FCI como instrumento de solidaridad interterritorial: una propuesta de reforma, *Estudios de Economía Aplicada*, 28, 165-192.

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 mejora", *Presupuesto y Gasto Público*, 36 (3/2004), pp.125-151.

Utrilla de la Hoz, A. (2009). "Fondos de desarrollo regional y solidaridad interterritorial", *Revista de Estudios Regionales*, Vol. VIII, 97-128.

Utrilla de la Hoz, A. (2011). "Las transferencias condicionadas: reformas del FCI, convenios de inversión y contratos programas" en Lago Peñas, S. y Martínez- Vázquez, J. (Dir.): *Las transferencias intergubernamentales en España. Análisis y propuesta de reformas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Referencias normativas

España, Constitución Española [Internet] *Boletín Oficial de Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313-29424 [consultado el 15 de septiembre de 2017]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>

España. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 1 de octubre de 1980, núm. 236 [consultado el 30 de junio de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-21166-consolidado.pdf>

España. Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial (disposición derogada) [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 3 de abril de 1984, núm. 80, pp. 9254-9257 [consultado el 30 de junio de de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1984/04/03/pdfs/A09254-09257.pdf>

España. Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (disposición derogada) [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 27 de diciembre de 1990, núm. 310, pp. 38.525-38.528 [consultado el 30 de junio de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-31118>

España. Ley 22/2001, de 27 de diciembre reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2001, núm. 313 [consultado el 30 de junio de 2017]. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24963-consolidado.pdf>

España. 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 [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 19 de diciembre de 2009, núm. 305, pp. 107086-107155 [consultado el 30 de junio de 2017]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375>

España. Acuerdo 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de diciembre de 2001, como TÍTULO I de la Ley 21/2001 de 27 de diciembre [consultado el 30 de junio de 2017]. Disponible en www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acu%20_01Sist%20Financiacion%20CCAA%20Reg%20Comun.pdf

ANEXO. 1. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN.

Encuesta a personas expertas y responsables de comunidades autónomas

PREGUNTAS SUSTANTIVAS

1. El funcionamiento de los fondos del FCI debería seguir los mismos procedimientos generales de los fondos estructurales europeos, especialmente el FEDER (planificación, concentración y ejes de actuación, adicionalidad, programación plurianual, seguimiento y evaluación)
 - a. Totalmente en desacuerdo
 - b. Parcialmente en desacuerdo
 - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d. Parcialmente de acuerdo
 - e. Totalmente de acuerdo

2. El reparto regional de los fondos del FCI debería complementar los recursos asignados por el FEDER y sus ejes prioritarios de actuación.
 - a. Totalmente en desacuerdo
 - b. Parcialmente en desacuerdo
 - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d. Parcialmente de acuerdo
 - e. Totalmente de acuerdo

3. El reparto regional de los fondos del FCI debería servir para compensar a las Comunidades Autónomas (CCAA) que pierden recursos asignados por el FEDER a consecuencia del efecto estadístico.
 - a. Totalmente en desacuerdo
 - b. Parcialmente en desacuerdo
 - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d. Parcialmente de acuerdo
 - e. Totalmente de acuerdo

4. El reparto regional de los fondos del FCI debería servir para compensar a las CCAA que pierden recursos asignados por el FEDER a consecuencia de su mayor convergencia regional y elevar las dotaciones de las CCAA que tienen todavía un déficit de infraestructuras.
 - a. Totalmente en desacuerdo
 - b. Parcialmente en desacuerdo
 - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d. Parcialmente de acuerdo
 - e. Totalmente de acuerdo

5. El reparto regional de los fondos del FCI debería atender a acciones prioritarias nacionales de desarrollo regional, al margen de los criterios de reparto y de los ejes de actuación del FEDER

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

6. En relación a las características deseables y condicionantes de los proyectos financieros y del agente inversor, el FCI tendría que centrarse exclusivamente en competencias autonómicas.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

7. En relación a las características deseables y condicionantes de los proyectos financieros y del agente inversor, el FCI tendría que centrarse en la región destinataria y no tanto en el agente inversor (AGE o CCAA).

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

8. En relación a la distribución territorial de la inversión estatal y, en su caso, de las empresas públicas de infraestructuras también estatales, debería guiarse únicamente por criterios de eficiencia (satisfacción de la demanda, etc.) y necesidad de capital público.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

9. En relación a la distribución territorial de la inversión estatal y, en su caso, de las empresas públicas de infraestructuras también estatales, debería guiarse únicamente por criterios de equidad.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

10. Es necesario contar con un plan nacional a medio plazo (5 años) para la inversión regional.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

11. Es necesario determinar qué déficit y necesidades de infraestructura existen para poder realizar un plan comprensivo y posteriormente determinar cómo satisfacen estas necesidades las distintas transferencias (FCI, fondos europeos, etc.)

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

12. El FCI, aunque es un instrumento de política regional, tiene una vinculación indirecta con el sistema de financiación autonómico al financiar competencias autonómicas.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

13. El Fondo de Cooperación debería desaparecer del modelo de financiación y el FCI debería ser potenciado.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

14. Los instrumentos de desarrollo regional específicos y otros de nivelación, como el Fondo de Cooperación, deberían considerarse como gastos de competencias no asumidas en los modelos forales.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

15. La dotación económica actual del FCI (432,4 millones de euros en los PGE 2017) es adecuada a sus objetivos

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

16. La dotación económica actual del FCI (3,9% sobre la inversión del sector público estatal 2016) guarda una adecuada proporción con la capacidad inversora del Estado.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

17. La dotación económica actual del FCI debería desvincularse de la capacidad inversora del Estado

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

18. La actualización anual del FCI debería fijarse con un índice de evolución objetivo, como los Ingresos Tributarios del Estado o el Producto Interior Bruto

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

19. La elegibilidad de las regiones beneficiarias del FCI debería seguir criterios similares a los de la Unión Europea para las tradicionales regiones Objetivo 1.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

20. El reparto regional del FCI debería basarse en variables estructurales de desarrollo actualizadas cada cinco años.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

21. Las variables de reparto utilizadas en el FCI reflejan adecuadamente el nivel de desarrollo relativo de las regiones beneficiarias y su actualización anual permite recoger fielmente los cambios en las posiciones regionales.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

22. La distribución interna del FCI debería basarse principalmente en el PIB/habitante relativo de cada región.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

23. Las inversiones y gastos asociados al FCI están adecuadamente relacionados con su finalidad de corregir desequilibrios territoriales.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

24. En general, la gestión financiera del FCI es adecuada y no precisa de cambios significativos.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

25. Los proyectos financiables con cargo al FCI deberían estar integrados en programas y planes de desarrollo con objetivos claros vinculados al desarrollo regional e indicadores de seguimiento e impacto económico.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

26. Los proyectos financiados por el FCI deberían de seguir un proceso transparente de evaluación y rendición de cuentas en el Senado.

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

27. Sería conveniente acometer una reforma en profundidad del FCI, potenciando su capacidad de actuación

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. Parcialmente en desacuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. Parcialmente de acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo

PREGUNTAS DE CONTROL

28. Su comunidad autónoma de referencia:

- a. Es de régimen foral.
- b. Es de régimen común, excepto Canarias.
- c. Es Canarias.

29. Su comunidad autónoma de referencia:

- a. Recibe dotación por FCI.
- b. No recibe dotación por FCI

30. Su comunidad autónoma de referencia recibe una dotación del FCI por habitante:

- a. Por encima de la media.
- b. Por debajo de la media.
- c. Aproximadamente en la media.
- d. No recibe dotación del FCI

31. El PIB de su comunidad autónoma de referencia, se encuentra
- Por encima de la media.
 - Por debajo de la media.
 - Aproximadamente en la media.

ANEXO. 2. LISTADO ALFABÉTICO DE PARTICIPANTES EN LA JORNADA DE TRABAJO CELEBRADA EL 6 DE JULIO DE 2017 EN SANTIAGO DE COMPOSTELA

José Armando Baeta Canales
María Cadaval Sampedro
David Cantarero
Miguel Corgos López-Prado
Francisco José Delgado Rivero
Xoaquín Fernández Leiceaga
Lucía Ferreira
Mercedes Gisbert Moya
Santiago Lago Peñas
Agustín Manzano Mozo
Fernanda Martínez
Encarnación Murillo García
Juan Pérez
Irene Santamaría Paulo
Javier Suarez Pandiello
Alfonso Utrilla de la Hoz
Alberto Vaquero García
Antoni Zabalza Martí

Junta de Castilla y León
 Universidad de Santiago de Compostela
 Universidad de Cantabria y GEN
 Xunta de Galicia
 Universidad de Oviedo
 Universidad de Santiago de Compostela
 GEN
 Generalitat Valenciana
 Universidad de Vigo y GEN
 Junta de Castilla y León
 GEN
 Universidad Rey Juan Carlos
 IVIE
 Generalitat Valenciana
 Universidad de Oviedo
 Universidad Complutense de Madrid
 Universidad de Vigo y GEN
 Universitat de Valencia

ANEXO. 3. LISTADO ALFABÉTICO DE PERSONAS EXPERTAS QUE HAN CONTESTADO LA ENCUESTA

Antonio Armas	Cabildo de Gran Canaria
José Armado Baeta Canales	Junta de Castilla y León
Ramón Barberán	Universidad de Zaragoza
María Cadaval Sampredo	Universidad de Santiago de Compostela
César Cantalapiedra López	AFI
David Cantarero	Universidad de Cantabria y GEN
José Manuel Cordero Ferrera	Universidad de Extremadura
Miguel Corgos López-Prado	Xunta de Galicia
Vicent Cucarella	IVIE
Alaín Cuenca	Universidad de Zaragoza
Mar Delgado Tellez de Cepeda	Banco de España
Francisco José Delgado Rivero	Universidad de Oviedo
Roberto Fernández Llera	Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y GEN
Alberto Gago	Universidad de Vigo y REDE
Juan González Alegre	Universidad de Málaga
Ana Herrero	UNED
Luis Ángel Hierro	Universidad de Sevilla
Guillén López Casasnovas	Universitat Pompeu Fabra
Jorge Martínez-Vázquez	Georgia State University y GEN
Diego Martínez López	Universidad Pablo de Olavide
María José Mira Veintimilla	Secretaría Autónoma del modelo económico y financiación (Generalitat Valenciana)
Carlos Monasterio	Universidad de Oviedo
Encarnación Murillo	Universidad Rey Juan Carlos
Pedro Pascual	Universidad Pública de Navarra
Francisco Pedraja	Universidad de Extremadura
Jua Pérez	IVIE
Javier José Pérez García	Banco de España
Jesús Francisco Rojas Soto	Comunidad Autónoma de la Rioja
José Sánchez Maldonado	Universidad Internacional de Andalucía
Javier Suárez Pandiello	Universidad de Oviedo
Alfonso Utrilla	Universidad Complutense de Madrid
Alberto Vaquero	Universidad de Vigo y GEN
Maite Vilalta	Universitat de Barcelona
Ulpiano Villanueva Rodríguez	Consello de Contas de Galicia
Antoni Zabalza	Universitat de Valencia

GEN+ es una plataforma de transferencia de conocimiento en el ámbito de la economía y la gobernanza públicas: con interés particular en el federalismo y la descentralización. GEN+ nace como una extensión del Grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) de la Universidad de Vigo.

Listado de GEN+ Reports publicados:

03/2017: La política regional en España: análisis y propuestas de reforma

02/2017: La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto

01/2016: Informe sobre el transporte público urbano en Galicia

GEN+Reports

Editor: Patricio Sánchez

Documentos descargables gratuitamente en www.genplus.es