

daciones que se elevarán al Gobierno y serán publicadas en el "Boletín Oficial del Estado" y en los de las Comunidades Autónomas.

3. Para la adopción de recomendaciones los acuerdos se tomarán:

- a) En primera votación, cuando así lo acuerden los dos tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo.
- b) En segunda votación, por mayoría absoluta de los votos correspondientes al número legal de miembros que integran el Consejo. Esta segunda votación se efectuará en el plazo máximo de diez días en relación con la primera.

A la recomendación adoptada podrá unirse un informe en el que se haga constar la opinión sostenida por quienes representen la postura minoritaria.

El Ministro de Hacienda, el Ministro de Economía y Comercio y el de Administración Territorial dispondrán, en conjunto, del mismo número de votos que posean las Comunidades Autónomas que formen parte del Consejo, adjudicándose a cada uno de ellos un tercio de los mismos.

Los representantes de las Comunidades Autónomas dispondrán cada uno de ellos de un voto.

Artículo 11.

1. El Consejo elaborará una Memoria de las actividades realizadas durante el ejercicio anterior que habrá de ser aprobada por el Pleno dentro del primer semestre de cada año.

2. La Memoria será remitida, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, a las Cortes, al Gobierno de la Nación y a los Consejos de Gobierno de las distintas Comunidades Autónomas.

DISPOSICION TRANSITORIA

En tanto termina el proceso autonómico con la aprobación de los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas, la representación en el Consejo corresponderá a los Consejeros del Ente Preautonómico que tenga la competencia en materia de Hacienda, con idénticos derechos y obligaciones que los Consejeros de Hacienda de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

DISPOSICION FINAL

Por el Ministerio de Hacienda se proveerá cuanto sea necesario para el debido funcionamiento del Consejo, dentro del marco establecido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y el presente Reglamento.

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior, antes transcrito, se publica para general conocimiento.

Madrid, 23 de septiembre de 1981.—El Presidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, Jaime García Añoveros, Ministro de Hacienda.

26013 ACUERDO 2/1981, de 16 de septiembre, sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto el excelentísimo señor Ministro de Economía y Comercio, celebró su segunda reunión el día 20 de agosto pasado, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Hacienda, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía el estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2, b), de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

En dicha reunión, la representación del Gobierno de la Nación hizo entrega del documento "Distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial", que contiene su propuesta sobre valoración de los criterios de distribución de dicho Fondo, y se acordó crear un Grupo de Trabajo, integrado, en representación del Gobierno, por los ilustrísimos señores Directores generales de Coordinación con las Haciendas Territoriales e Instituto Nacional de Estadística y por don José V. Sevilla Segura y, en representación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Preautonómicos, por los ilustrísimos señores Consejeros de Hacienda de la Junta de Galicia, Diputación General de Aragón, Junta de Canarias, Junta de Andalucía, Consejo Regional de Murcia y Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuya misión ha consistido en elaborar un informe propuesto al Pleno del Consejo sobre la valoración de los criterios de distribución del Fondo que había presentado el Gobierno de la Nación.

1. Informe propuesta del Grupo de Trabajo sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial

El referido Grupo de Trabajo elevó a la superior consideración y decisión del Pleno del Consejo el informe propuesta que, transcrito literalmente, dice así:

«En el día de la fecha, con asistencia de los Señores que al margen se expresan, se constituye el Grupo de Trabajo designado por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del día 20 de agosto pasado para dictaminar el documento "Distribución de los Recursos del Fondo de Compensación Interterritorial" (Madrid, 19 de agosto de 1981) entregado por la representación del Gobierno de la Nación en dicha reunión y que contiene la propuesta de ésta sobre la valoración de los criterios de distribución del referido Fondo, y tiene el honor de elevar al Pleno del Consejo, en cumplimiento del mandato recibido del mismo y a los efectos que previene el artículo tercero, dos, b), de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, la Financiación de las Comunidades Autónomas, el siguiente informe:

1. La propuesta presentada por la representación del Gobierno de la Nación ante el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado día 20 de agosto está contenida en el documento antes señalado, que se desglosa en cuatro apartados: 1.—Beneficiarios del Fondo. 2.—Criterios de distribución. 3.—Simulación de resultados de la distribución que se propone; y 4.—Simulación de resultados de la distribución según interpretación literal de la LOFCA.

Tal propuesta es, en resumen, la siguiente:

1.º Los recursos del Fondo se distribuirán de la siguiente forma:

- a) Inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.
- b) Directamente proporcional al saldo migratorio.
- c) Directamente proporcional al paro existente.
- d) Directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

e) Valorando el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular, aumentando la cantidad que le corresponda a cada territorio de acuerdo con los criterios anteriores en un 5 por 100, más un 1 por 100 por cada 50 kilómetros de distancia existente entre los territorios insulares y la península. La cantidad que ello suponga reducirá proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios.

3.º Las variables antes mencionadas se calcularán de conformidad con las siguientes definiciones:

a) La distribución en forma inversamente proporcional a la renta por habitante se ponderará por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad.

b) La variable migratoria se definirá por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior, correspondiente a los últimos diez años. A estos efectos, tomarán valor cero las Comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose exclusivamente entre las restantes.

c) La variable paro expresará las diferencias entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa media nacional. A estos efectos se computarán solamente las Comunidades cuya tasa de paro se sitúe por encima de la media, tomando valor cero las restantes.

d) La distancia a considerar para la valoración del hecho insular será la media sobre arcos del círculo máximo de la capital de Baleares a la capital de España y, en el caso de Canarias, la semisuma de las distancias de las dos capitales de provincia del Archipiélago a la capital de España.

4.º A los efectos de obtener la distribución de los recursos del Fondo se utilizarán los siguientes datos:

a) Para la renta por habitante se utilizará la última estimación del INE.

b) Para la población se utilizará la estimación del INE para el mismo año al que se refieren los valores de la renta «per capita».

c) Para el saldo migratorio se utilizará la cifra del mismo para los últimos diez años de los que se disponga de datos incrementada en la emigración exterior relativa al mismo período.

d) Para la determinación de los porcentajes de desempleo se utilizará la media de los cuatro últimos trimestres para los que se disponga de datos de la Encuesta de Población Activa.

e) Para la superficie se utilizarán las cifras publicadas por el Instituto Geográfico Nacional.

5.º La ponderación de los distintos criterios que se proponen es:

- a) El 70 por 100 del Fondo se distribuirá en función de renta por habitante.
- b) El 20 por 100 en función del saldo migratorio.
- c) El 5 por 100 en función del paro.
- d) El 5 por 100 en función de la superficie.

En el caso del hecho insular el peso se establece por una vía indirecta, incrementando las cantidades obtenidas con arreglo a los anteriores criterios por Baleares y Canarias en un porcentaje que tiene en cuenta la distancia de estas comunidades a la Península y ajustando el vector resultante para que el total sume 100.

II. La propuesta del Gobierno, sometida a la consideración de este Consejo, se pronuncia en favor de que todas las Comunidades Autónomas sean beneficiarias del FCI, sin perjuicio de que la distribución del mismo se halle presidida, como exige la Ley, por un criterio de solidaridad al que más adelante se hará referencia.

Es evidente que, ateniéndose al tenor literal de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, no existe predeterminación legal en lo referente al número de Comunidades Autónomas que deban ser beneficiarias del FCI, y, en consecuencia, su señalamiento debe entenderse incluido entre los criterios utilizados para la distribución del mencionado FCI, cuyo dictamen consultivo corresponde, en consecuencia, a este Consejo.

El artículo 16, punto 1, de la LOFCA señala que:

«... Dicho Fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial...»

Parece claro, pues, que no existe mandato legal expreso y específico en cuanto al número de entes territoriales beneficiarios del Fondo, y en este mismo sentido se pronuncia el número 2 del artículo 4 de la mencionada Ley, cuando, al enumerar los recursos financieros de las Comunidades Autónomas distingue entre grupo independiente los provenientes del Fondo y aclara:

«2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

b) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial...»

Naturalmente si bien es cierto que la distribución del FCI no tiene por qué necesariamente alcanzar a todas las Comunidades Autónomas, como se dice claramente en el artículo 4 transcrito, no lo es menos que se excluya la posibilidad de que el criterio de distribución elegido incluya a todas, tal como se propone el Gobierno.

A este respecto, el Grupo de Trabajo entiende que la opción sobre el número de entes territoriales beneficiarios del FCI debe realizarse atendiendo a una doble circunstancia: de una parte, el tamaño del Fondo y, de otra, el grado de redistribución que se pretenda llevar a cabo.

Un Fondo muy pequeño obligaría necesariamente, si se pretende que sea realmente redistributivo, como exige la LOFCA, a reducir el número de beneficiarios, mientras que un Fondo de mayor tamaño permitiría, sin renunciar al grado perseguido de redistribución, aumentar el número de beneficiarios.

El tamaño mínimo del Fondo está establecido con carácter obligatorio por la propia LOFCA en su artículo 16 en un 30 por 100 de la inversión pública y, por tanto, no cabe esperar una cuantía reducida del mismo. Es más, previsiblemente la dotación del Fondo será superior al mencionado porcentaje mínimo y, en consecuencia, parece razonable que todos los territorios, tal como propone el Gobierno, puedan ser beneficiarios del Fondo, sin renunciar al principio de solidaridad, pero sin introducir, por otra parte, tensiones como consecuencia del criterio redistributivo que sustenta su asignación.

Ahora bien, si tal es el criterio propuesto por el Gobierno, del que participa igualmente este Grupo de Trabajo, deberían incluirse separadamente la totalidad de los entes territoriales, y a este respecto el Consejo quiere resaltar la necesidad de especificar independientemente como beneficiarios del Fondo a los territorios de Ceuta y Melilla.

Como anteriormente se ha puesto de manifiesto al transcribir una parte del artículo 16 de la LOFCA, la distribución del Fondo alcanza tanto a las Comunidades Autónomas como a los territorios no integrados en la organización provincial, territorios —como es el caso de Ceuta y Melilla— que deberían tener una asignación del Fondo individualizada.

III. Los criterios de distribución.

1.º Enfoque general.—Antes de hacer referencia a las variables y ponderaciones propuestas por el Gobierno con objeto de distribuir el Fondo entre todos los entes territoriales, el Grupo de Trabajo entiende que es conveniente considerar y valorar globalmente el grado de redistribución resultante de tales criterios.

A este fin se procede seguidamente a comparar la distribución propuesta por el Gobierno con una distribución del Fondo estrictamente proporcional al número de habitantes.

Territorios	Porcentajes		B/A	Proporción con valor mínimo
	(A) Población	(B) Participación en el FCI propuesta		
Madrid	12,8	5,45	0,42	1
Cataluña	16,2	7,36	0,45	1,07
País Vasco	5,9	3,15	0,53	1,26
Cantabria	1,4	0,83	0,59	1,40
Baleares	1,7	1,08	0,63	1,50
Aragón	3,1	2,47	0,79	1,88
Navarra	1,3	0,85	0,65	1,54
Rioja	0,7	0,41	0,58	1,38
Valencia	9,7	6,45	0,66	1,57
Murcia	2,4	2,13	0,88	2,09
Asturias	3,1	2,59	0,83	1,97
Castilla-La Mancha	4,3	6,59	1,53	3,64
Castilla-León	6,8	9,37	1,37	3,26
Galicia	7,5	9,72	1,30	3,09
Andalucía	16,6	26,48	1,59	3,78
Canarias	3,8	6,05	1,89	4,50
Extremadura	2,7	9,02	3,34	7,95

Como puede verse en el cuadro anexo, en la primera doble columna numérica se establece una comparación referida a cada territorio entre el porcentaje que supone su población respectiva sobre el total nacional y el porcentaje de participación correspondiente en el FCI, de acuerdo con la propuesta del Gobierno.

Una distribución que bien pudiera calificarse de neutral sería aquella que fuese estrictamente proporcional al número de habitantes, debiendo, en tal caso, resultar iguales ambos porcentajes. Como puede verse en la referida comparación y más claramente en la tercera columna, la distribución propuesta delimita en una primera aproximación dos grandes grupos de territorios: aquellos que reciben una proporción menor del FCI que la correspondiente a su población —que son todos aquellos cuyos valores en la tercera columna resultan inferiores a la unidad— y aquellos otros que perciben del FCI un porcentaje superior al correspondiente a su población. Estos últimos, como es evidente, son aquellos sobre los cuales se practica la redistribución en sentido positivo.

La intensidad redistributiva de los criterios propuestos puede apreciarse en la última columna donde, tomando como unidad el territorio que menor cantidad del FCI recibe por habitante, se ha referido la participación de los restantes territorios. Como puede verse en la mencionada columna, lo que pudiéramos denominar amplitud del abanico redistributivo se mueve entre uno y cuatro, aproximadamente, con la excepción de Extremadura, que aparece claramente descolgada y cuya participación en el FCI por habitante alcanza ocho veces la correspondiente a Madrid.

Valorada en su conjunto, la distribución del FCI propuesta por el Gobierno ofrece un patrón sensiblemente redistributivo y, en consecuencia, satisface, en opinión de este Grupo de Trabajo, el propósito del Fondo, que establece la LOFCA. Así mientras que los cuatro territorios más ricos, con el 36 por 100 de la población total percibirían el 17 por 100 del FCI, los cinco territorios más pobres, con un 37 por 100 de la población, percibirían más del 60 por 100 del Fondo.

No obstante su apariencia y afirmando su neto carácter redistributivo que este Grupo de Trabajo valora muy positivamente, hay que considerar que en buena medida el patrón redistributivo resultante de los criterios propuestos por el Gobierno es reflejo de las propias disparidades económicas territoriales. Esta circunstancia resulta claramente patente en el caso de Extremadura, cuyos valores extremos en la serie, como ha podido apreciarse, no son sino reflejo de su situación marginal respecto de las variables que, de acuerdo con la LOFCA, deben necesariamente considerarse en la distribución del Fondo.

En definitiva, pues, partiendo de las fuertes disparidades territoriales que caracterizan a España y considerando la finalidad atribuida al FCI por la LOFCA, este Grupo de Trabajo estima adecuado en su conjunto el grado de redistribución resultante de la distribución del Fondo propuesto por el Gobierno.

2.º Las variables consideradas.—La propuesta del Gobierno en cuanto a las variables a considerar para la distribución del FCI se limita, como anteriormente se ha recogido, a las explícitamente consideradas en el artículo 16 de la LOFCA, ponderadas, en su caso, por una variable población.

La opinión del Grupo de Trabajo a este respecto es favorable por una doble razón.

En primer lugar, porque entiende que las variables explícitas en la LOFCA resultan suficientemente expresivas del nivel de desarrollo alcanzado por una Comunidad Autónoma y, en consecuencia, la adición de nuevas variables —tema que ha sido objeto de especial análisis en el seno de este Consejo—, dificulta más que facilita la objetividad de criterios que ofrece la norma legal enunciada. La consideración de otras

variables más específicas, inevitablemente resultará ventajoso para unos u otros territorios, dependiendo de cuáles sean las nuevas variables seleccionadas, resultando que en nada favorecería la consecución de una distribución justa y solidaria. Este Grupo entiende que la variable «renta por habitante» recogida por la LOFCA constituye una variable suficientemente sintética y representativa y, en cualquier caso, muy superior a cualquier otra alternativa para expresar el nivel de desarrollo relativo de una Comunidad.

En segundo lugar, se ha observado que cuando las nuevas variables sugeridas no introducían sesgos territoriales en la distribución del FCI por tratarse de variables genéricas, éstas se hallaban estrechamente correlacionadas con la variable «renta por habitante», lo cual, como es evidente, no supone la aportación de un nuevo criterio distributivo.

En consecuencia, este Grupo de Trabajo entiende que no es preciso añadir nuevas variables, de acuerdo con la propuesta del Gobierno.

No obstante lo anterior, y aceptando igualmente, por razones obvias, la necesidad de introducir ponderaciones en función del número de habitantes, existen algunas consideraciones a efectuar acerca de las definiciones de dichas variables propuestas en el documento del Gobierno.

En primer lugar, es opinión de este Grupo de Trabajo que la definición de la primera de las variables utilizadas, la «renta por habitante», no sólo resulta compleja, sino que, quizá por su propio complejidad, se presta a error. Aun entendiendo las dificultades existentes para alcanzar una distribución satisfactoria del FCI, este Grupo recomendaría que la definición de las variables resulte simple y comprensiva, circunstancias que no parecen concurrir en la variable mencionada.

La segunda variable utilizada de acuerdo con la LOFCA hace referencia a la «migración». La definición propuesta resulta satisfactoria y, desde luego, no dejaría de serlo si el plazo considerado fuese incluso menor de los diez años sugeridos. Es evidente que dicho plazo está vinculado al período intercensal y sólo por tal motivo se justifica.

La variable «paro» ha sido sometida a larga consideración incluyendo la ponderación propuesta. Es evidente que, en alguna medida, la referida variable posee un signo distinto a las restantes. Por expresarlo brevemente, la variable «paro» se halla más próxima a una variable coyuntural que las restantes variables económicas, cuyo alcance es más permanente en cuanto a expresión de desequilibrios económicos básicos o estructurales.

Esta consideración inclinaba, en principio, a minorar la ponderación atribuida a esta variable en la propuesta del Gobierno dada la finalidad del FCI. Sin embargo, desde la pasada década resulta cada vez más difícil atribuir al paro ese carácter coyuntural o pasajero, y en ese sentido parece a este Grupo de Trabajo aceptable la ponderación propuesta, que debería alterarse en el futuro cuando la situación económica así lo aconseje.

Finalmente, parece muy acertado el tratamiento del «hecho insular», ya que considera, de una parte, el propio hecho de la insularidad en sí, y de otra, se matiza tal hecho objetivo en función de la distancia de las capitales de los archipiélagos balear y canario a la capital del Reino.

Sin embargo, el Grupo de Trabajo se permite recomendar que, desde el punto de vista puramente formal, el «hecho insular» se presente en el cuadro correspondiente a la simulación de resultados que ha elaborado el Gobierno como una variable más, al lado de las otras cuatro, con signo positivo para Baleares y Canarias y con signo negativo para las demás Comunidades Autónomas, entes territoriales y Ceuta y Melilla. Con ello se conseguiría lo siguiente: primero, una mayor claridad y comprensión del significado de cada variable en la configuración final del porcentaje de participación de los distintos entes territoriales en el Fondo de Compensación Interterritorial, y, segundo, reflejar fielmente la propuesta del Gobierno en el sentido de que la cantidad que reporte la valoración del hecho insular ha de reducir proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios, extremo éste que no aparece en la simulación de resultados que incluye el documento objeto del presente informe.

IV. Datos estadísticos a utilizar.

El Grupo de Trabajo nada tiene que objetar a la propuesta del Gobierno en cuanto a los datos a utilizar a los efectos de cuantificar la distribución de los recursos del FCI y al papel tan importante que ha de representar el Instituto Nacional de Estadística en la elaboración y suministro de tales datos, así como en la preparación de estudios alternativos sobre la ponderación de los distintos criterios de distribución del Fondo, de acuerdo con lo prevenido en la disposición adicional tercera, uno, de la LOFCA.

En este sentido es preciso que el INE elabore, suministre al Gobierno y publique los últimos datos disponibles que han de servir para determinar la participación final que ha de corresponder a cada ente territorial en el FCI.

V. Conclusiones.

Por cuanto queda expuesto, el Grupo de Trabajo informa favorablemente la propuesta sobre criterios de distribución del

Fondo de Compensación Interterritorial formulada por la representación del Gobierno de la Nación al Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado día 20 de agosto y contenida en el documento «Distribución de los recursos del FCI» (Madrid, 19 de agosto de 1981), con las siguientes observaciones:

- 1.ª Debe especificarse independientemente como beneficiarios del FCI a los territorios de Ceuta y Melilla.
- 2.ª Se recomienda una mayor claridad en la definición de la variable «renta por habitante».
- 3.ª A los efectos puramente formales de presentación de la simulación de los resultados de la distribución del FCI es conveniente que la variable «hecho insular» se represente con signo positivo para Baleares y Canarias y con signo negativo para los demás territorios.
- 4.ª Es necesario que los datos a utilizar para la determinación de los porcentajes de participación de los distintos entes territoriales en el FCI sean los últimos disponibles a este fecha y que sean suministrados por el Instituto Nacional de Estadística.

Lo que tienen el honor de elevar al Pleno del Consejo los miembros del Grupo de Trabajo en Madrid a 3 de septiembre de 1981.»

II. Acuerdo del Pleno del Consejo sobre los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

El Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, válidamente constituido con la asistencia de todos sus miembros de derecho, excepto el excelentísimo señor Ministro de Economía y Comercio y los ilustrísimos señores Consejeros de Hacienda de la Generalidad de Cataluña, de la Diputación General de Aragón y del Consejo General del País Valenciano, celebró su tercera reunión el día 16 de septiembre pasado, previa convocatoria del excelentísimo señor Ministro de Hacienda, Presidente del Consejo, con arreglo al orden del día que, entre otros asuntos, incluía la consideración del informe propuesta del Grupo de Trabajo sobre los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

Debatido el referido informe propuesta, se procedió a su aprobación, en primera votación, por mayoría de diecinueve y un tercio de votos a favor y uno en contra, sobre veintiocho de derecho, que suponen una mayoría superior a los dos tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo previsto en el artículo 10.3, a), del Reglamento de Régimen Interior.

Al acuerdo de aprobación del informe propuesta del Grupo de Trabajo han formulado por escrito, de acuerdo con la facultad que confiere el artículo 10.3 del Reglamento de Régimen Interior a quienes representen postura minoritaria, votos particulares reservados los ilustrísimos señores Consejeros de Hacienda del Gobierno Vasco y de la Generalidad de Cataluña.

III. Voto particular reservado que formula el Consejero de Hacienda del Gobierno Vasco

El Consejero de Hacienda del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha formulado voto particular reservado en los siguientes términos:

«Informe que emite el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como consecuencia de las discrepancias que sustenta contra la propuesta de «distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial», formulada por la representación del Gobierno del Estado, al amparo y con los efectos dispuestos en el artículo 10.3 del Reglamento de Régimen Interior de este Consejo de Política Fiscal y Financiera.

I. Cuantía del Fondo.

Se estima que la dotación atribuida al Fondo, por cuantía de 180.000 millones de pesetas, resulta a todas luces excesiva, tratándose de un instrumento del que se desconocen precedentes extranjeros (en la forma en que se configura aquí el Fondo) y en el que constituyen una auténtica incógnita los efectos económicos, beneficiosos o perjudiciales, que de su implantación puedan derivarse.

Ante la hipótesis, en absoluto improbable, de que una desviación masiva de recursos desde las regiones más prósperas a las más deprimidas pueda frenar el desarrollo de las primeras, cuando no estrangular sus economías, sin conseguir por contra el objetivo pretendido de incrementar la renta y riqueza de las segundas, parece aconsejable iniciar la andadura de este Fondo a niveles menos ambiciosos para, en su caso, ir paulatinamente ampliando sus límites de dotación conforme la experiencia evidencie que se va consiguiendo aquel objetivo.

Por todo ello, el Consejero informante entiende que la dotación del Fondo no debería superar en el primer año de su implantación la suma de 80.000 millones de pesetas.

II. Variable «inversa de la renta por habitante».

La definición que se da a esta variable en la propuesta del Gobierno infringe claramente lo dispuesto en el artículo 16.1. a), de la LOFCA, ya que en tal precepto se hace referencia exclusiva al criterio de la proporción «inversa de la renta por habitante», sin que quepa desvirtuar este posicionamiento en base a la introducción de un coeficiente como el propuesto que corrige los resultados de la aplicación de esa variable en función de las distancias de renta por habitante entre cada Comunidad y la Comunidad con índice más bajo de renta.

Con la fórmula propuesta se penaliza a las regiones con mayor renta por habitante con una intensidad que sobrepasa los límites pretendidos por la Ley Orgánica. No se trata de una alternativa, más o menos válida, de interpretación de la variable definida en la LOFCA sino de una modificación sustantiva de la misma, bajo pretexto de los resultados absurdos a que conduciría una aplicación de la variable definida en la Ley.

Cuestión distinta es que a la hora de aplicar la variable dispuesta en la Ley —y no otra— se interprete su texto no de un modo estrictamente literal, sino de forma que conduzca a una consecuencia racional en el orden lógico.

Quiérase decir con lo expuesto que el más elemental principio de hermenéutica jurídica obliga en el presente caso a que la renta por habitante se pondere por la población de cada Comunidad Autónoma, si no se quieren obtener unos resultados contrarios a toda lógica y, por consiguiente, no queridos por el legislador.

Con la interpretación expuesta, la variable que se examina corrige los absurdos resultados que se denuncian en el ejemplo contenido en el documento del Gobierno y no se precisa introducir, como se hace en la propuesta de éste, un nuevo coeficiente que, además de resultar complejo y arbitrario, vulnera la letra y el espíritu del apartado a) del artículo 16.1 de la LOFCA.

En cuanto a la ponderación atribuida a esta variable en la propuesta del Gobierno, se está de acuerdo en asignarle el porcentaje máximo de entre todas las variables, pero no hasta límite tan elevado como el 70 por 100, ya que con ello se produce una infraponderación de las demás variables y muy en particular de la variable «paro», notoriamente indicativa de la existencia de desequilibrios económicos.

Por último, en cuanto se refiere a esta variable, resulta inaceptable que los datos que se utilicen sean los atribuidos al Instituto Nacional de Estadística, cuando no se conoce que dicho Organismo haya hecho pública la distribución regional de la renta «per capita» y asuma, por consiguiente, la responsabilidad de hacerlos suyos.

Ante esta situación de «oficiosidad» de los datos utilizados resulta aún más difícil de explicar el hecho de que la estimación haga referencia al ejercicio de 1977 por cuanto la aplicación de los datos económicos de ese año al ejercicio de 1982, es decir, con un retraso de cinco años, determina unos resultados injustos y, por ende, rechazables, habida cuenta de las sensibles variaciones en los niveles relativos de la renta regional, experimentadas desde el año de referencia hasta el presente.

En opinión del Consejero informante, debiera modificarse la redacción del artículo 5.2 del anteproyecto de Ley en el sentido de que para la estimación de la renta se utilicen los datos económicos publicados por el INE correspondientes al ejercicio inmediato anterior al del Presupuesto de que se trate, operándose únicamente a título provisional con los últimos datos de que se disponga en el momento de practicarse la distribución del Fondo y efectuando la liquidación de las diferencias existentes entre ambas estimaciones, con abono o cargo, según los casos, a las dotaciones del Fondo correspondiente a cada Comunidad en el ejercicio presupuestario siguiente a aquel en que se hubiere realizado la estimación definitiva.

De cualquier forma, y por lo que se refiere al Fondo del próximo ejercicio 1982, estima más aceptable operar, aunque sólo sea a título provisional, con una estimación oficiosa del INE referida al año 1980, con las posibles inexactitudes que la misma conlleva, que hacer aplicación de unos datos económicos —los del año 1977— que se está en la completa seguridad de que conducen a resultados inexactos y, por tanto, injustos para determinadas Comunidades.

Debe tenerse en cuenta la enorme trascendencia del tema por cuanto la atribución a una Comunidad, en proceso acentuado de declive económico, de una estimación de renta sensiblemente superior a la real contribuirá a agudizar aún más su situación de crisis, al privarles de unos recursos financieros a los que tenía legítimo derecho.

III. Variable «emigración».

La sustitución de la variable «emigración» por la de «saldo migratorio» constituye una vulneración del artículo 16.1.b) de la LOFCA y, por tanto, no resulta aceptable la propuesta del Gobierno en este sentido.

Sin embargo, no se nos oculta que una aplicación literal de la variable consignada en la LOFCA representa medir exclusivamente la intensidad del problema sin tener en cuenta su magnitud, con lo que se llega a resultados tan paradójicos como el de que una Comunidad con idéntica tasa de emigra-

ción que otra, pero con un número total de emigrados siete veces superior, percibe idéntica asignación global del Fondo, siendo así que la magnitud del problema, al ser siete veces superior en la primera de las dos Comunidades contempladas, obliga a una mayor asignación de recursos en la misma proporción.

Esta dificultad se solventa interpretando lógicamente el precepto de la LOFCA, sin necesidad de modificarlo (como hace la propuesta del Gobierno), al igual que se ha razonado a propósito de la variable «renta», a base de ponderar la tasa de emigración de cada Comunidad por su respectivo número de emigrados y efectuar el correspondiente reparto entre todas las Comunidades.

De otra parte, tampoco resulta aceptable la toma en consideración de los datos emigratorios correspondientes a períodos muy disjuntos del año actual, habida cuenta de la gran variación sufrida en estos últimos cinco años en las tasas de emigración de algunas Comunidades, como la del País Vasco.

Por ello, y considerando que la LOFCA obliga a hacer referencia al último período decenal pero permite ponderar las variables en la forma que se estime más adecuada a los objetivos pretendidos por el Fondo, el Consejero informante propone que se pondere más acentuadamente la estimación de esta variable durante el segundo quinquenio, atribuyéndose una ponderación del 15 por 100 a este período y del 5 por 100 al primer quinquenio, respetándose de esta forma la letra y el espíritu de la LOFCA y manteniendo al mismo tiempo la ponderación del 20 por 100 globalmente asignada a esta variable en el Proyecto del Gobierno.

Finalmente, por lo que se refiere al cálculo de la tasa de emigración, se considera oportuno operar con los resultados del censo de 1980, por la mayor fiabilidad de estos datos en relación con los que se desprenden de las rectificaciones anuales del censo.

IV. Variable «paro».

El apartado c) del artículo 16.1 de la LOFCA establece como criterio de distribución «el porcentaje de desempleo sobre la población activa».

Sustituir esta redacción por la de «las diferencias entre la tasa de paro existentes en cada Comunidad y la tasa media nacional» representa una modificación sustancial de la variable y, por tanto, una clara vulneración de la Ley Orgánica.

Por otro lado, la propuesta del Gobierno omite practicar una ponderación de la tasa en función del número de parados por lo que, al igual que se razonaba en las variables antes examinadas, se toma en consideración exclusivamente la intensidad del problema pero no la magnitud del mismo, generándose con ello unos resultados claramente beneficiosos para las Comunidades con población reducida.

A título de ejemplo puede mencionarse que, con arreglo a la propuesta del Gobierno, la dotación del Fondo por este concepto correspondiente a Andalucía sería similar a la de Extremadura, cuando el número de parados en aquella Comunidad es cinco veces superior al de la última.

En consecuencia, se propone la aplicación de la variable en los términos recogidos en la LOFCA, si bien procediendo, al amparo de una interpretación lógica de los mismos, a la ponderación de tal variable por el número de parados de cada Comunidad y, en congruencia con lo sustentado para las restantes variables, a la distribución del resultado entre todas las Comunidades, sin distinción alguna entre aquellas que posean tasas superiores o inferiores a la media estatal.

Por lo que se refiere a la ponderación de esta variable, se estima que la atribución de un porcentaje del 5 por 100 resulta absolutamente ridículo, ya que se trata de una variable que denuncia mejor que cualquier otra y con mayor anticipación en el tiempo las situaciones de desequilibrios económicos y que, a la vista de las elevadas tasas alcanzadas en la actualidad y de las causas que las han provocado, constituye una muestra inequívoca de desequilibrios que la generalidad de los expertos económicos califican hoy de estructurales, y no coyunturales.

A la vista de las consideraciones precedentes se estima que a esta variable debe atribuirse una ponderación del 30 por 100, en consonancia con su gran valor indicativo del grado de deterioro de la situación económica.

Por último, resulta obligado denunciar que carece de la más mínima justificación la utilización de porcentajes de desempleo referidos a los dos últimos trimestres de 1979 y los dos primeros de 1980 cuando se dispone de información estadística oficial del INE hasta el segundo trimestre, inclusive, del año en curso.

V. Variable «superficie» y otras que se proponen.

La inclusión de este criterio no tiene otra justificación que el coste de ejecución y de mantenimiento de las obras de infraestructura y de algunos servicios públicos está directamente relacionado con la superficie de la región considerada. Se argumenta con frecuencia diciendo que en territorios en los que las distancias entre núcleos urbanos son grandes, los costes de infraestructura viaria y de mantenimiento de la misma son mayores.

Si es este el argumento lógico utilizado para justificar su inclusión entre los criterios de distribución del FCI, por igual razón y con mayor causa resulta obligado aplicar otras varia-

bles que inciden de forma primordial en la configuración de los costos de construcción y mantenimiento de servicios públicos fundamentales. Nos referimos a las diferencias orográficas, climatológicas, etc., entre regiones y, muy en particular, a las disponibilidades de equipamientos colectivos.

Ante las posibles dificultades de estimación de los referidos criterios, podría optarse por un procedimiento indirecto como el de la adopción de la variable «densidad de población» o «concentración urbana», de fácil cálculo, y que se encuentra correlacionado muy directamente con la variable «déficit de equipamientos colectivos» y también con la noción del mayor costo de construcción y mantenimiento de infraestructuras.

A efectos de no complicar excesivamente los cálculos y respetar en sus términos la letra de la LOFCA, se propone mantener la variable «superficie» con un peso específico del 5 por 100 e incluir la variable «densidad de población» con igual porcentaje de ponderación.

VI. Datos a utilizar.

Con referencia a los datos que se han utilizado para estimar los criterios de distribución del fondo, además de los puntos de disconformidad expuestos al tratar de cada una de las variables, se observa que en el documento objeto de crítica en el presente informe se alude al Instituto Nacional de Estadística como única fuente de elaboración de datos, con olvido de las competencias que en materia de estadística se han conferido a las Comunidades Autónomas por los Estatutos aprobados hasta la fecha, y, muy en particular, de lo que se establece en la disposición adicional tercera de la LOFCA en orden a la debida coordinación entre el INE y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en la elaboración y publicación de las informaciones correspondientes.

En otro orden de ideas, el Consejero informante se considerará en la obligación de manifestar que la información técnica que sustenta la propuesta contenida en el documento del Gobierno ha sido insuficiente, dificultándose con ello la labor de análisis de dicho documento y no sometiendo al conocimiento de los representantes de las Comunidades Autónomas otras alternativas de distribución que, sin duda, han estado a disposición del Gobierno, con el fin de enjuiciar todas ellas y, al mismo tiempo, conocer las razones que han movido a éste a seleccionar la distribución propuesta.

VII. Consideración final.

Para terminar, resulta forzoso advertir que el régimen financiero de la actual Comunidad Autónoma del País Vasco, al igual que ocurre con Navarra, presenta unas especificidades en orden a la contribución a las cargas generales del Estado que resultan inconciliables con algunos de los aspectos con que se proyecta configurar la normativa del Fondo.

A título meramente indicativo se hace saber que nuestra Comunidad Autónoma no sólo es posible beneficiaria del Fondo sino también contribuyente al mismo, vía Cupo, circunstancia esta que no concurre en las restantes Comunidades Autónomas, con la apuntada excepción de Navarra.

Es en razón a estas especificidades por lo que se estableció en el artículo 59.3.a) del Concerto Económico que «La contribución a esta carga se llevará a cabo por el procedimiento que se determine en la Ley del Cupo a que se refiere el artículo 41.2.e) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.»

Con lo expuesto se quiere dejar constancia expresa de que el contenido del presente informe no supone aceptación por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco a ninguno de los extremos que configuran el proyecto de régimen del Fondo, ya que el procedimiento de contribución al mismo deberá ser acordado en el seno de la Comisión Mixta a que se refiere el artículo 41.2.e) del Estatuto de Autonomía.

En Vitoria-Gasteiz, para Madrid, a dieciséis de septiembre de mil novecientos ochenta y uno.

IV. Voto particular reservado que formula el Consejero de Hacienda de la Generalidad de Cataluña

El Consejero de Hacienda de la Generalidad de Cataluña ha formulado voto particular reservado en los siguientes términos:

«El Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, sin perjuicio de las decisiones definitivas que pueda adoptar a la vista de una mayor y mejor información de la que dispone en este momento, pasa a exponer su disconformidad con las conclusiones que alcanza el Grupo de Trabajo designado por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del día 20 de agosto pasado para dictaminar el documento "Distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial", basándose para ello en los siguientes extremos:

1. El documento de 19 de agosto dice textualmente que la distribución del Fondo según los criterios contemplados en la LOFCA plantea problemas si se aplica literalmente, por lo que hay que buscar definiciones distintas, aunque respeten la inten-

ción del Legislador. No creo que los expertos que han elaborado el documento ni el Grupo de Trabajo designado por el Pleno sean las instituciones idóneas para interpretar la intención del Legislador. Este solo hecho invalida la operación entera.

2. Tal como se desprende de sus conclusiones, el dictamen del Grupo de Trabajo se ciñe estrictamente al documento de los expertos y no presenta ninguna variación de la menor importancia, lo que es por sí sólo harto significativo. A este respecto nos permitimos recordar que el señor Ministro que preside el pleno último en representación de la Administración Central, manifestó que difícilmente podrían aceptar por parte del Consejo ninguna recomendación que se apartara significativamente del documento de los expertos. Es por ello que este miembro del Gobierno de la Generalitat no creyó oportuno participar en las tareas del Grupo de Trabajo ni ve en sus resultados mayor alcance.

3. Un rápido repaso, a efectos puramente enunciativos, demuestra la endeblez del documento de los expertos.

Se pondera por igual para toda España el paro (5 por 100), cuando es evidente que el paro de una región con poca demografía no es lo mismo que en la provincia de Barcelona. El paro debía ponderarse por la población si se quería obtener resultados absolutos, que son los que aquí cuentan.

La emigración, que es lo que dice la LOFCA, y el saldo migratorio, que es lo que dice el documento de los expertos, que es cosa bastante distintas, se promedia por diez años, con lo cual es muy difícil establecer los efectos más recientes tanto de un crecimiento como de un decrecimiento de la emigración. Si se fuese más sensible en la propuesta a las tendencias migratorias, los resultados habrían sido distintos.

En cuanto a la superficie, no hemos sabido encontrar la ponderación en el documento. Lo único que podemos decir es que se trata de una variable que si se manifiesta como directamente proporcional puede ser distorsionada y perversa.

En materia de paro, se utilizan los datos de los dos últimos trimestres del año 79 y de los dos primeros del 80, siendo así que es a partir de finales del 80 y durante el año 81 cuando el paro de Catalunya se ha hecho más acusado, situándose claramente por encima de la media nacional. Por tanto, con las cifras utilizadas en el documento de los expertos, la media de paro catalana queda por debajo de la media nacional. Visto que los datos más recientes están disponibles, uno se pregunta si no se han utilizado por desconocimiento o por intención.

La información sobre la renta per cápita parece ser del año 77, tiene carácter personal por parte de algún funcionario y no se responsabiliza de ella el INE, según hemos comprobado. En todo caso, resulta tan desfasada la cifra que probablemente no tenga nada que ver con la realidad en el momento actual. Sobre ella se basa, sin embargo y sobre todo, la distribución del Fondo.

La variable renta per cápita peca por exceso no sólo por una ponderación excesiva (70 por 100), sino también porque la renta es elevada al cuadrado en el denominador de la fórmula que aparentemente ha sido utilizada, con lo que queda clarísimo que los criterios no han sido objetivamente seleccionados, ni tampoco utilizados con objetividad. Se trata, pues, de una pura y simple negociación de tipo político que podría haber dado el resultado que ha dado o cualquier otro. Y como en esa negociación política entre los grandes partidos no se nos ha permitido participar, es natural que nos sintamos lesionados.

Así podríamos seguir repasando aspectos técnicos de la cuestión que corroborarían que el documento de los expertos es un documento político para el que no hacían falta expertos y con el que la Generalitat de Catalunya no puede estar de acuerdo. Hacer reparto de rentas desde los tributos es usual. Hacerlo desde el gasto es insólito. Si lo manda la Constitución, que se haga. Pero entonces, que se haga bien.

De todas formas, es cierto que el Fondo es únicamente una parte del problema de las inversiones en España, así como es sólo una parte y pequeña de las distintas maneras como puede producirse la solidaridad entre los pueblos de España. Considerar el Fondo aisladamente no puede merecer nuestra aprobación ni la de nadie que actúe con cierto rigor. Para encuadrarlo en un marco más amplio, nos falta información.

Por último, no podemos dejar de señalar que no se nos ha facilitado la información indispensable sobre la fórmula y los métodos de cálculo empleados por el equipo de expertos del Gobierno, lo que nos hubiera permitido trabajar con seguridad y eficacia en el momento del análisis de la propuesta presentada.

Por todo ello no podemos estar de acuerdo con el documento de referencia ni con las conclusiones del Grupo de Trabajo designado por el Pleno al efecto.

Por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, se publica para general conocimiento.

Madrid, 9 de octubre de 1981.—El Presidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, Jaime García Añoveros, Ministro de Hacienda.