

Los asentamientos rurales en Cantabria. Propuesta de clasificación según el tipo de planta.

P. REQUES VELASCO*
J. C. GARCÍA CODRÓN*

Introducción

El hábitat rural es, en la España Atlántica, una de las variables geográficas más relevantes por su singularidad y especificidad dentro del contexto peninsular, hecho que en ocasiones ha provocado un exceso de generalizaciones sobre el mismo, que un análisis inductivo, como el que presentamos, demuestra abusivas, o cuanto menos, en exceso estereotipadas.

De otra parte el *proceso de urbanización* que conocen actualmente las áreas rurales está determinando importantes cambios en las formas de poblamiento, que impide considerar a éste como una variable estática. El proceso de asentamiento de la población es, por el contrario, eminentemente *dinámico* y se produce continuamente. También pretendemos, a nivel de hipótesis, aludir a este proceso de cambio y analizar su plasmación sobre uno de los aspectos del hábitat rural de Cantabria.

El trabajo que presentamos parte de un estudio más amplio (García & Reques, 1981) que pretende presentar las bases cartográficas para analizar en profundidad el hábitat rural de la región de Cantabria. Hemos creído, sin embargo, que el análisis de los *tipos de plantas* tiene, en este vasto conjunto temático, suficiente interés y relevancia por sí mismo como para justificar un estudio aparte.

Hemos partido, como base teórica, de un trabajo que analiza monográficamente el mismo tema para Galicia (Fariña, 1980), así como de algunos estudios que pueden considerarse clásicos en Geografía (Demangeón, 1942; Niemeier, 1945; Quelle, 1952; Terán, 1951). Obviamente ninguno de estos trabajos es aplicable, tal cual, a Cantabria por diversas razones (simplicidad, escala de análisis, método...) viéndonos obligados en

* Universidad de Cantabria.

nuestro estudio a plantear ciertas modificaciones, que en algunos casos son simplemente interpretativas o terminológicas y, en otros, de método.

La metodología que hemos empleado ha sido básicamente inductiva, aprovechando, así, la larga tradición en nuestra disciplina de este método para estudiar el tema del hábitat rural (desde Casas, 1942 hasta Suárez, 1981), aunque para su análisis se haya considerado otro tipo de métodos, fundamentalmente deductivos (Bosque Sendra, 1974), que se han manifestado, utilizados por nosotros para Cantabria, como escasamente eficaces.

La tipología de plantas de núcleos rurales de que partimos (Fariña, 1980) es la siguiente:

1. Aldea nuclear con caserío denso.
2. Aldea polinuclear con caserío denso.
3. Aldea nuclear con caserío claro.
4. Aldea polinuclear con caserío claro.
5. Asentamiento en enjambre.
6. Asentamiento nuclear en nebulosa.
7. Asentamiento en enjambre con aldea núcleo.

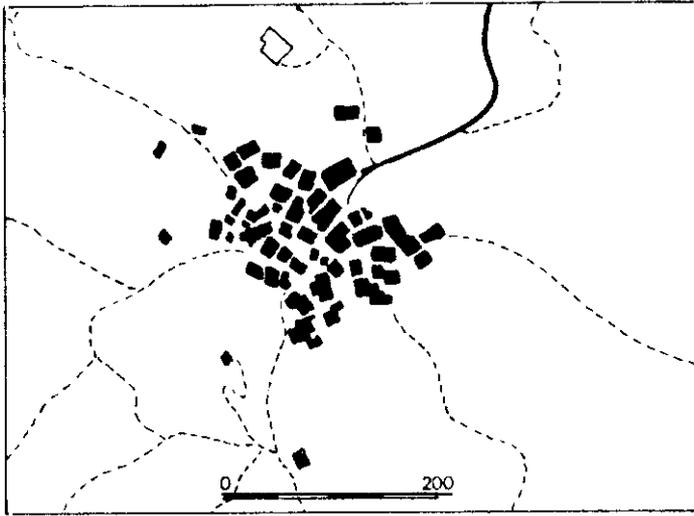
En puntos ulteriores analizamos, una vez descritos, la configuración espacial que cada una de estas tipologías adquiere dentro de Cantabria.

Nuestro interés no es mostrar las funciones que realizan las diferentes edificaciones dentro del conjunto del núcleo, sino analizar la estructura general que la conjunción espacios públicos (calles...) espacios privados (casa, dependencia agraria, huertos...) presenta en cada uno de los casi mil núcleos de la Región (I. N. E., 1984). Pretendemos en definitiva, sistematizar las diferentes tramas urbanas que presentan estas comunidades sociales y urbanísticas elementales.

Tipo I y II. Aldea nuclear y polinuclear con caserío denso

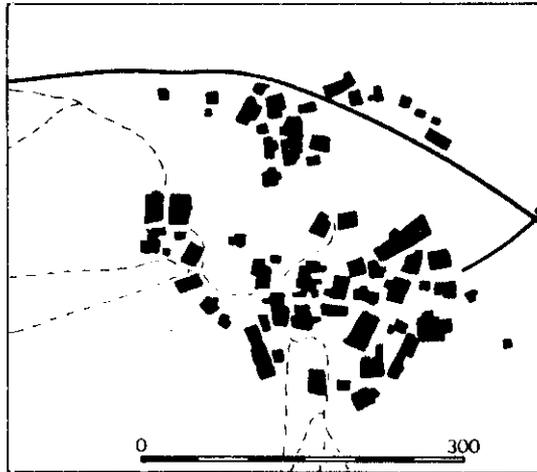
Analizamos conjuntamente los asentamientos rurales que presentan caserío denso, independientemente de si son mononucleares (ésto es, formando un núcleo unido claramente diferenciable del resto de la población del área que se analice) o bi- o poli-nucleares (esto es, que presentan dos o más núcleos separados, generalmente, aunque no de manera única por un accidente topográfico, fácil de salvar a pie (vid. fig. 1 y 2), porque creemos que obedecen a realidades geográficas y urbanísticas semejantes, pues aunque, en ocasiones, presenten estructuras urbanas bien diferenciadas, a veces responden a una mera cuestión administrativa.

El primer mapa (Fig. 3), en el que se representan estos dos tipos de asentamientos, según su localización espacial nos permite afirmar que en Cantabria el poblamiento estructurado a partir de núcleos concentrados,



S Sebastián del Garabandal

FIG. 1.



Carmona

FIG. 2.

o de caserío denso, no es el más representativo de su ámbito rural, y que cuando aparece en algunas áreas (Liébana, Valles del Nansa y del Besaya) no lo hace con características de predominancia. Puede concluirse que este tipo de asentamiento es característico, en parte, de los núcleos con

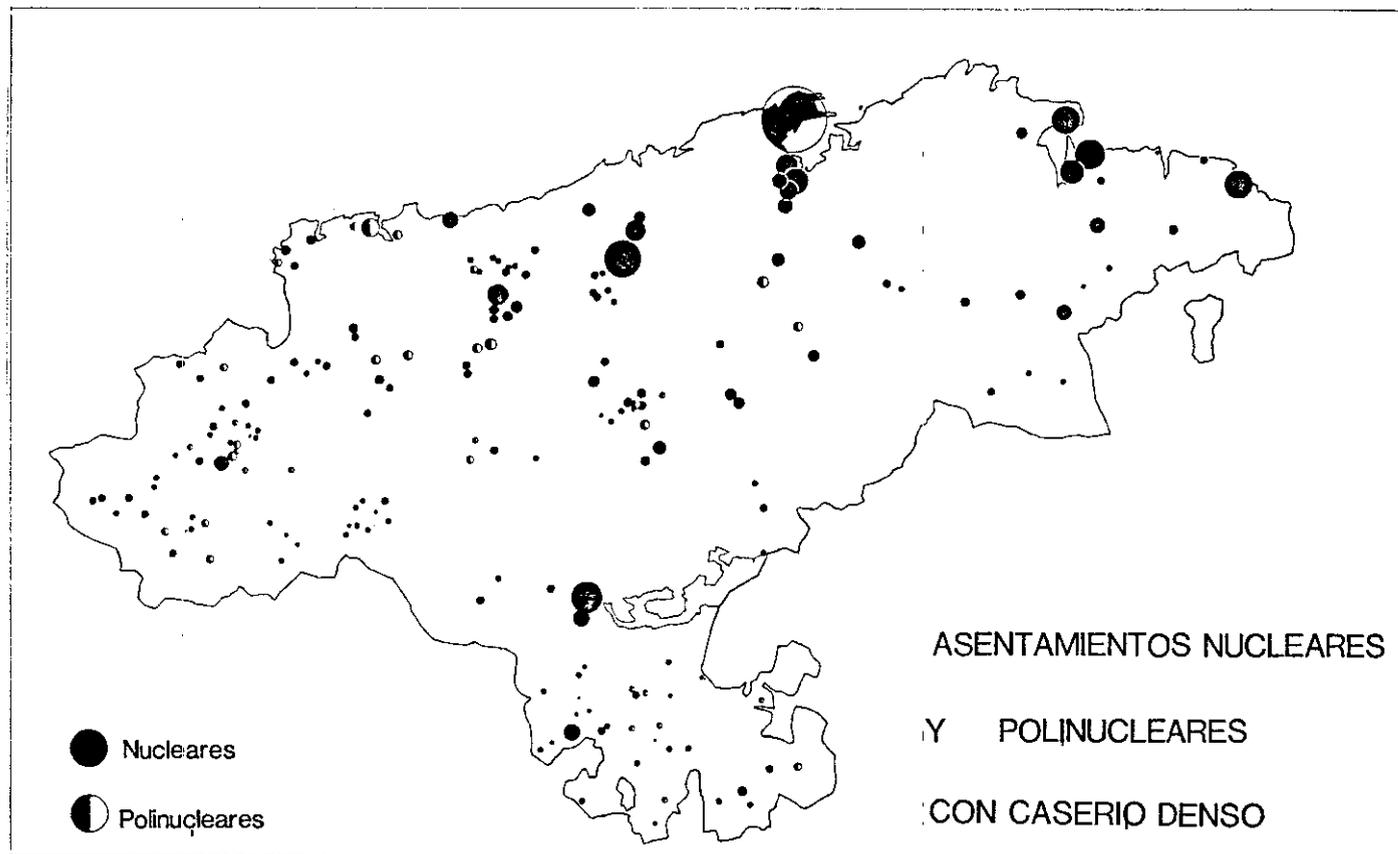


FIG. 3.

funciones urbanas, excepto cuando a éstas se suman las turístico-residenciales, en que pueden evolucionar hacia otras tipologías, como analizaremos a continuación.

Tipo III y IV. Asentamientos nucleares y polinucleares con caserío claro

La diferencia de este tipo de asentamientos con respecto a los anteriores radica en la disposición del caserío, que pasa a ser de formación compacta y con escasos claros, a presentar claros notables entre las edificaciones, correspondientes a huertos o parcelas de tamaño más o menos variado (Fig. 4) pudiendo conformar las edificaciones lugares diferenciados a modo de barrios, lo que definiría la tipología IV (polinucleares con caserío claro) (Fig. 5).

En Cantabria podemos afirmar que es la tipología más frecuente y característica, tanto porque es la que aparece en mayor grado (casi el 60% de las entidades responden a estas dos tipologías), como por ser prácticamente omnipresente en toda la región (Fig. 6). Areas geográficamente tan diferenciadas como La Liébana o Los Valles (Valdeolea y Valderredible, esencialmente, en donde aparecen con características de mononucleares con mayor frecuencia), así como en la zona costera occidental, los va-

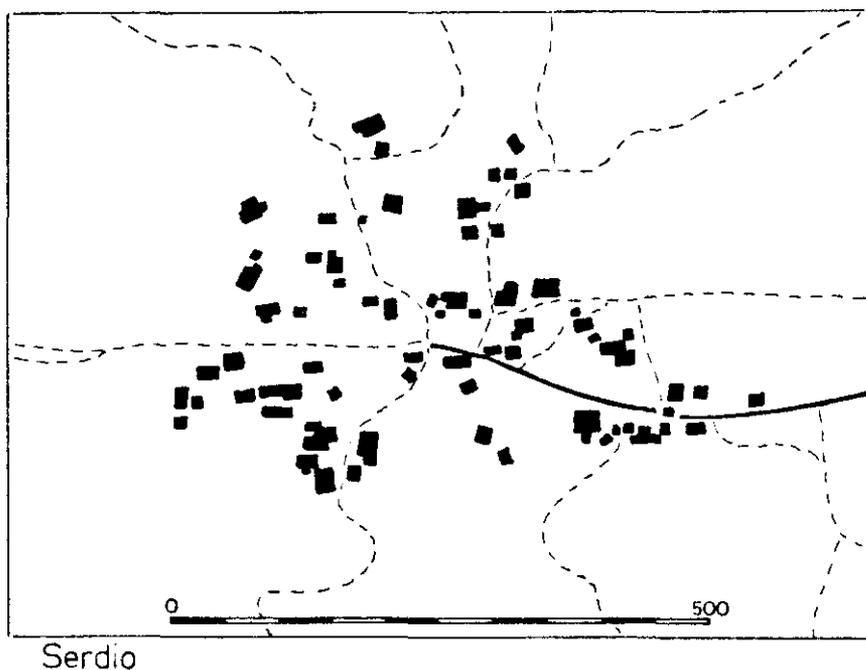


FIG. 4.

lles del Saja, del Besaya y del Toranzo, o los valles orientales (Ruesga, Soba, Guriezo...) presentan todos esta forma de asentamiento, que se define mejor en negativo, por su ausencia relativa, constatable tan solo en el valle del Nansa, en la zona pasiega y en la rasa litoral (el área costera turística, esencialmente), zonas todas en las que, como comprobaremos a continuación, aparecerán, de forma predominante, otro tipo de asentamientos.

Tres factores: aparición de cultivos hortícolas complementarios (en los casos de la Liébana y Campóo y Los Valles), ocupación reciente del territorio (en la rasa litoral) y economía ganadera predominante, que determina una proximidad espacial relativamente marcada entre el hombre y el recurso natural, estos dos últimos comunes a toda la comarca costera, explicarían el extraordinario desarrollo de los asentamientos de caserío claro en la región.

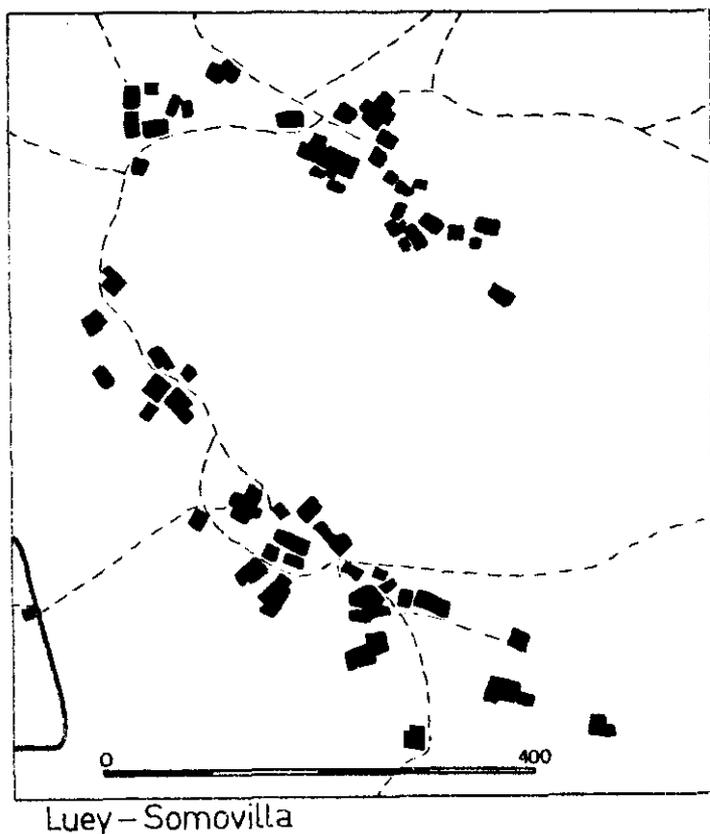


FIG. 5.

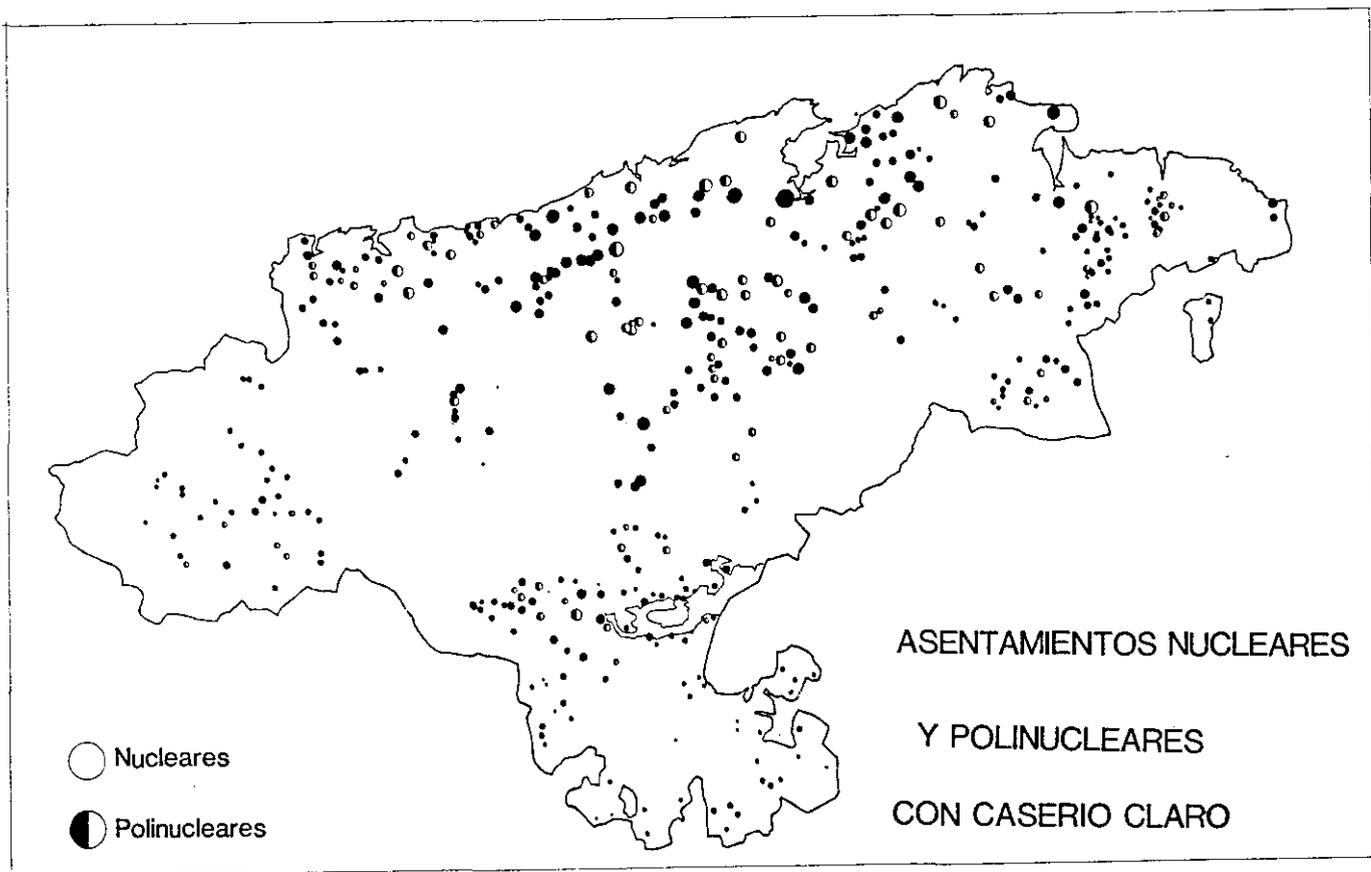


FIG. 6.

Tipo V. Asentamiento en enjambre

Se trata de asentamientos con caserío muy claro, apareciendo sus edificaciones muy separadas unas de otras y no formando núcleo definido. Tampoco existe una entidad importante de referencia diferenciada del resto (Fig. 7).

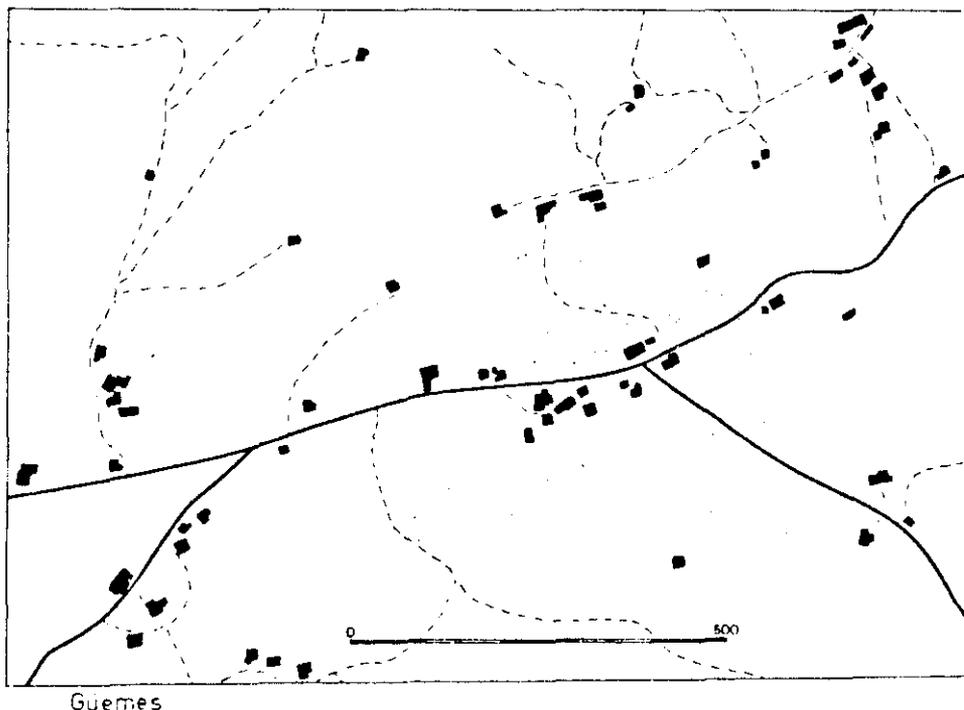


FIG. 7.

Esta forma de asentamientos es característica de la Cantabria costera oriental, así como del área pasiega, que son las dos grandes unidades geográficas en las que aparece de manera predominante.

En la Cantabria costera oriental esta forma de asentamiento está ligada esencialmente a las nuevas funciones desarrolladas por el espacio rural de esa área de la región:

- uso turístico-residencial (Arnuero, Barcena de Cicero, Suances...)
- uso residencial permanente, de características periurbanas
- uso mixto turístico-residencial-industrial (Marina de Cudeyo...)

En la Cantabria pasiega (San Pedro del Romeral, Vega de Pas, San Roque de Riomiera...) esta forma de poblamiento está ligada a las características específicas de su sistema agrario. La explotación agraria en el Va-

lle del Pas se apoya en una total apropiación del espacio, con carácter individual, que se traduce en una organización sistemática de ese espacio, cuyos elementos son los prados, como células de terrazgo, y las cabañas, como células de hábitat, dando lugar a un espacio de campos cercados y hábitat disperso puro (Ortega, 1975). Esta sería la clave explicativa, dentro de Cantabria, de este tipo de asentamientos, que hemos definido «en enjambre» para esta zona.

En resumen, la pervivencia relativa de antiguos sistemas de explotación agraria en el Valle del Pas, en sentido lato, y la evolución experimentada por las áreas rurales más evolucionadas hacia funciones «urbanas», o simplemente que han conocido un alto grado de urbanización, interviniendo las comunicaciones, en este segundo caso, como factor de primer orden, son las razones básicas que explican la existencia del poblamiento disperso «en enjambre» en la región, que corresponden, «grosso modo», a fenómenos que se han definido como «dispersión primera de edad antigua», la primera y «dispersión secundaria reciente», la segunda (Demangeón, 1942).

Tipo VI. Asentamientos nucleares en nebulosa

En Cantabria este tipo de asentamientos (Fig. 8) —su distribución geográfica puede analizarse a partir de la Fig. 9— caracterizados por una dispersión del plano que parte de una aldea-núcleo, que, como consecuencia del crecimiento que experimenta se rompe, dando lugar a un fenómeno de «enjambre» subsecuente, o de «dispersión secundaria» (Fig. 8), se presenta ligado, fundamentalmente, al área urbano industrial de la región correspondiendo, de manera esencial a:

- Los espacios periurbanos de los principales centros industriales (Torrelavega, Los Corrales de Buelna...) o terciarios (núcleos rurales del municipio de Santander, Santa Cruz de Bezana, Piélagos, Suances...).
- Las áreas rurales de industrialización difusa (Vilaescusa, Santa María de Cayón...) y,
- Las áreas próximas a los principales ejes de comunicaciones, hecho que explicaría la marcada configuración lineal que adquiere la distribución en el mapa regional de este tipo de asentamientos a lo largo de los ejes Bilbao-Santander-Oviedo, Santander-Reinosa y primer tramo de la carretera Santander-Burgos; las comunicaciones en este caso han de entenderse como un factor coadyuvante al propio desarrollo industrial y al proceso de urbanización.

Crecimiento urbano y urbanización, desarrollo turístico, industrialización difusa y comunicaciones serían los cuatro factores fundamentales que explicarían la aparición y el desarrollo de este tipo de asentamientos en la región.

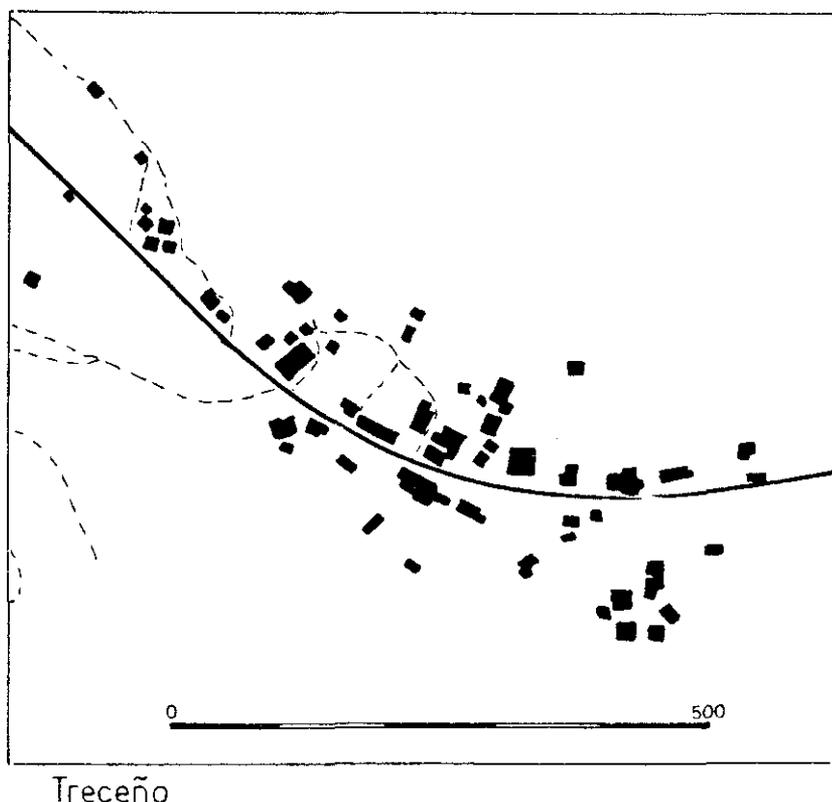


FIG. 8.

Tipo VII. Asentamientos en enjambre con aldea-núcleo

Este tipo de asentamientos completa el grupo de los definidos como *dispersos* (Fig. 9). En este caso se trata de la evolución que experimentan ciertas áreas de poblamiento «*en enjambre*» hacia formas de poblamiento más estructuradas a partir de núcleos. Podríamos hablar de un fenómeno de «*concentración secundaria*» o de «*implosión*» del poblamiento dispersado.

Este fenómeno aparece bien definido espacialmente, pues tan sólo es detectable, de manera clara, en el área pasiega, y nos permite hablar no de una cierta tendencia en este área hacia el poblamiento concentrado, pero sí hacia la potenciación relativa de éste a partir de algún núcleo, que jugaría el papel de centro residencial principal, o único, en ocasiones, para la mayor parte de los miembros de la familia rural.

Los núcleos más representativos que podemos señalar se localizan en los municipios de Vega de Pas (Candolias y la propia villa de Vega de

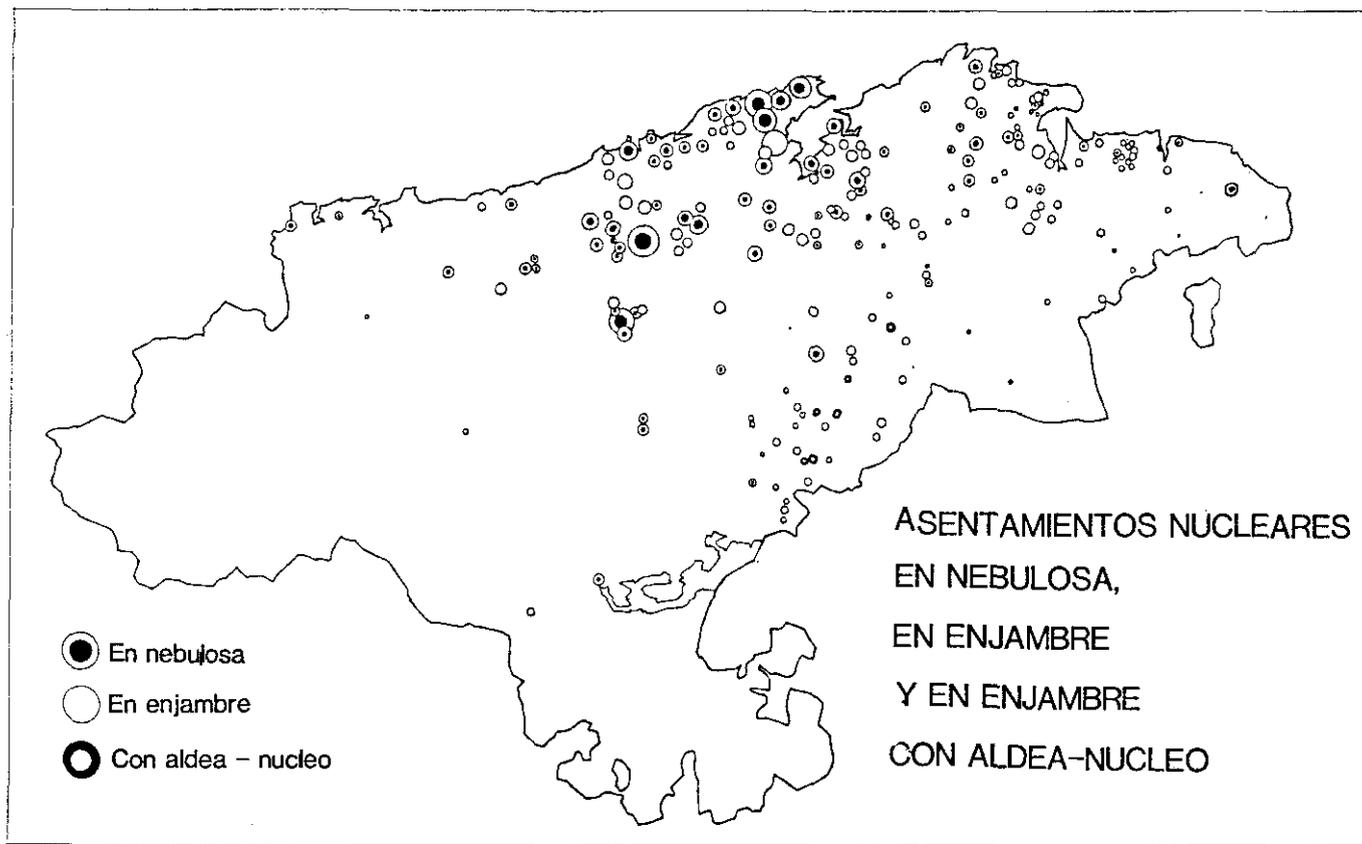


FIG. 9.

Pas), San Pedro del Romeral (Bustijero y el propio San Pedro del Romeral-núcleo) y San Roque de Riomiera (Pedrosa, capital y principal entidad del municipio).

Un análisis más en profundidad, y con otros métodos, fuentes y escalas, nos permitiría, tal vez, definir algunos núcleos más dentro de esta tipología.

Conclusiones

Como conclusiones al presente estudio podemos afirmar que:

1. Los asentamientos de población en Cantabria no presentan una tipología regional específica, sino que, por el contrario, nuestro trabajo empírico, realizado a partir del análisis de cada una de las casi mil entidades de población de la región, nos ha permitido identificar siete tipologías distintas, más o menos definidas espacialmente, tales son: asentamientos nucleares con caserío denso, asentamientos polinucleares con caserío denso, asentamientos nucleares con caserío claro, asentamientos polinucleares con caserío claro, asentamientos en enjambre, asentamientos en enjambre con aldea núcleo, y asentamientos nucleares en nebulosa; sin embargo, es preciso afirmar que los tipos de asentamientos que hacen referencia a «*dispersión*» o «*diseminación*» son los más abundantes y significativos, representando más del 80% de los existentes en la región, asociándose los restantes (tipologías con caserío denso) a núcleos con funciones urbanas y a espacios rurales predominantemente agrícolas.
2. Los asentamientos nucleares o polinucleares con caserío claro, esto es, la aldea con elementos disociados, constituyen la tipología más representativa de la región, apareciendo prácticamente en todas las áreas de la misma.
3. Como en el caso de Asturias (García, 1975) la *aldea* es la *célula básica de organización del espacio rural en Cantabria*, si bien desde el siglo XVIII empieza a aparecer un poblamiento disperso, de carácter intercalar, que adquiere su mayor desarrollo hasta, aproximadamente, 1950.
4. Como consecuencia de los distintos usos que se están dando en los espacios rurales —turístico, residencial, industrial...— y de las comunicaciones —accesibilidad de los diferentes núcleos— éstos evolucionan hacia nuevas formas de asentamientos, apareciendo los fenómenos que hemos definido como de «*dispersión secundaria*» o de «*concentración secundaria*» en las áreas con fuerte dispersión, debido a los cambios experimentados en las formas de explotación agrarias tradicionales.
5. El hábitat y los asentamientos han de considerarse como *variables dinámicas* de los espacios rurales, reflejando en su evolución los cam-

bios de la sociedad y de la economía que los produce, pudiéndose afirmar que estos cambios responden a los *efectos inducidos* por las áreas urbanas y son la consecuencia de lo que se ha definido como *proceso de urbanización* (Berger & Rouzier, 1977; Bauer & Roux, 1976; Coyaud, 1973). Así, la crisis de la sociedad rural tradicional de Cantabria, o la pervivencia en algunas áreas de ésta, pueden analizarse también a través de este indicador.

6. Al igual que en otros países desarrollados (Beluszky & Sikos, 1982), y no sólo en España, *la política de ordenación rural no ha tenido en cuenta la diversidad de situaciones del espacio rural*, analizada en este estudio, a partir de las formas de plantas de los núcleos, y continúa concentrando sus esfuerzos sobre el desarrollo de una estructura rural de base homogénea, lo que como se demuestra con este trabajo, no es en absoluto válido para Cantabria, región que ha experimentado profundos cambios en su espacio rural en estas tres últimas décadas.
7. Una política urbanística para los municipios rurales que no tenga en cuenta la especificidad de Cantabria, con respecto al resto de España, y dentro de Cantabria, entre las diferentes tipologías que presentan las tramas urbanas de los núcleos rurales, pecaría cuanto menos de simplificadora. Como en otras regiones del norte de España (Diputación de Asturias, 1984) se hace necesaria la redacción de normas urbanísticas específicas, que consideren este hecho diferencial, a escala *inter- e intra-regional*, como única alternativa válida de superación de la excesiva generalización de la Ley del Suelo (B. O. E., 1976).

BIBLIOGRAFÍA

- BAUER, G. & TOUX, J. M. (1976). *La rururbanisation ou la ville éparpillée*. Paris. Ed. Seuil. 192 pp.
- BELUNSZKI, P. & SIKOS, T. T. (1982). «Processes de transformation de l'habitat dans les regions rurales d'Hongrie». *L'Espace Géographique*. n.º 2. pp. 124-133.
- BERGER A. & ROUZIER, J. (1977). *Ville et campagne. La fin d'un dualisme*. Paris. Ed. Economica. 277 pp.
- B. O. E. (1976). *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. Real Decreto 9 de Abril de 1976 y Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Real Decreto 2.159/1978.
- BOSQUE SENDRA, J. (1974). «La distribución espacial de los lugares de asentamiento en la provincia de Granada». *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada*. n.º 4. pp. 101-110.
- CASAS TORRES, J. M. (1944). *La vivienda y los núcleos de población rural en la Huer-ta de Valencia*. Madrid C. S. I. C.
- CAYAUD, J. M. (1973). *L'urbanisation des campagnes. Contribution méthodologique*. Paris. Centre de Recherche d'Urbanisme. 165 pp.
- DEMANGEON, A. (1942). «L'habitat rural». En *Problemes de Géographie Humaine*. Paris (traducción castellana. Barcelona. Ed. Omega pp. 153-230).

- DIPUTACIÓN REGIONAL DE ASTURIAS (1984). *Normas Urbanísticas Regionales en el medio rural*. Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia. (Publicado el 31 de Enero de 1984).
- FARIÑA TOJO, J. (1980). *Los asentamientos rurales en Galicia*. Madrid. Instituto de Estudios de Admón. Local 134 pp.
- GARCÍA CODRÓN, J. C. & REQUES VELASCO, P. (1985). *Atlas del hábitat rural en Cantabria*. Convenio de Investigación Caja de Ahorros de Santander y Cantabria. Universidad de Santander. 269 pp.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1975). «Notas sobre el poblamiento en Asturias». *Estudios Geográficos*. Homenaje a D. Manuel de Terán (I). XXXVI. 138-139. Febrero-Mayo 1975, pp. 395-416.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1975). *Organización del espacio y economía rural en la España Atlántica*. Madrid. Ed. Siglo XXI. 333 pp.
- I. N. E. (1983). *Nomenclátor de Cantabria, 1981*. Madrid. 53 pp.
- JUILLARD, E. (1973). «Urbanization des campagnes». *Etudes Rurales*. n.º 49-50. pp. 5-9.
- NIEMEIER, G. (1945). «Tipos de población rural en Galicia». *Estudios Geográficos*. n.º 119. pp. 318-338.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1975). «Organización del espacio y evolución técnica en los Montes del Pas». *Estudios Geográficos*. Homenaje a D. Manuel de Terán (I). XXXVI, n.º 138-139, pp. 863-899.
- QUELLE O. (1952). «Densidad de población y tipos de asentamientos de distintas regiones españolas». *Estudios Geográficos*. n.º 42. pp. 699-720.
- SUÁREZ JAPÓN, J. M. (1982). *El hábitat rural en la Sierra de Cádiz. Un ensayo de Geografía del Poblamiento*. Cádiz. Diputación de Cádiz. 560 pp.
- TERÁN, M. (1951). *El hábitat rural: problemas de método y de representación cartográfica*. Zaragoza. C S. I. C., 55 pp.

Consideraciones en torno al Fondo de Compensación Interterritorial

Vicente RODRÍGUEZ *

Introducción

Al analizar la distribución espacial de la actividad económica en España uno de los hechos más destacados es el de los desequilibrios regionales, producto del rápido crecimiento de la economía en las dos últimas décadas. Tienen diversas manifestaciones, tanto sectoriales como espaciales, entre las que hay que señalar «el elevado desarrollo de la industria y de los servicios que implican fuertes trasvases sectoriales de población activa» (Huguet y Villalta, 1981).

Las condiciones sociopolíticas que los propician forman parte de un modelo económico capitalista que tiende a primar el crecimiento general y sectorial de la economía en perjuicio del desarrollo regional estructurado.

La pretensión de eliminar estos desequilibrios está supeditada al cambio de ciertos parámetros económicos, sociales y políticos que tiendan hacia un mayor equilibrio de la actividad económica sobre el espacio (Tomás, 1979). La base de partida necesaria, como ha señalado Cazorla (1980, p. 87 y ss.), es el análisis de estos desequilibrios, ya que «... sólo conociendo bien las diferencias entre las regiones que componen España... podrían corregirse sus causas». Para ello es necesario acceder a la amplia bibliografía de carácter socioeconómico existente sobre el tema.

Ahora bien, si quisiéramos considerar los parámetros políticos no habría más remedio que detenernos en el análisis de las posibilidades que, para la superación de los desequilibrios regionales, ofrece el modelo de organización territorial del Estado nacido a partir de 1978, especialmen-

* Departamento de Geografía. UNED.

te «la generalización del fenómeno de las autonomías» (Blanco y Fernández Marugán, 1981).

En este trabajo estudiaremos someramente uno de los instrumentos más señalados para la plasmación de una política de superación de los desequilibrios territoriales y de desarrollo regional, el Fondo de Compensación Interterritorial.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

Intentamos analizar los elementos que estructuran el FCI a través de los instrumentos legales vigentes, así como los problemas que plantea su diseño.

Una breve referencia a la legislación vigente sobre el FCI

Hay tres normas básicas para documentarlo. En primer lugar, la Constitución de 1978. En el artículo 158.2 se establece la creación de un Fondo de Compensación «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad». Por su parte, el artículo 157.1.c. señala, como recursos económicos propios de las comunidades autónomas, «las transferencias de un fondo de compensación interterritorial».

Además, en la Constitución se pueden encontrar algunas otras referencias a esta cuestión; por ejemplo, en el artículo 2 (solidaridad entre regiones), en el artículo 131.1 (armonización del desarrollo regional y sectorial), en el artículo 138.1. (principio de solidaridad entre territorios) y en el artículo 156.1 (autonomía financiera de las Comunidades Autónomas).

La segunda norma básica es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de septiembre de 1980. Recoge esta ley el principio constitucional de la solidaridad entre nacionalidades y regiones, ampliándolo al propio territorio de la Comunidad (art. 2.2). Explícitamente, la LOFCA se refiere al FCI como recurso de las Comunidades Autónomas (art. 4.2. b). El artículo 16 se detiene a estructurar las líneas principales del FCI: carácter, periodicidad, destino, criterios de distribución y ponderación (art. 16.1.), proyectos a financiar (art. 16.2), sujetos institucionales que determinan los proyectos a financiar (art. 16.3), control (art. 16.4), excedentes (art. 16.5), solidaridad de las inversiones públicas (art. 16.6).

Por último, la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (LFCI), de 31 de mayo de 1984. En esta ley se completan los principios anteriormente señalados, que están avalados por una declaración política importante, recogida en la exposición de motivos de la ley del FCI: «En el pro-

ceso de constitución del Estado de las Autonomías resulta de especial importancia la plena aplicación, en el espacio de tiempo más breve posible, de aquellos instrumentos que persiguen una distribución más justa de la renta y la riqueza.»

A través de 14 artículos, tres disposiciones transitorias, dos disposiciones adicionales y una disposición final, se da forma definitiva a la estructura básica del FCI, no sin problemas con respecto a la LOFCA y a la Constitución, como han señalado algunos autores ¹.

A partir de la entrada en funcionamiento de esta ley todos los problemas derivados de la aplicación de la misma son sustanciados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado por el artículo 3 de la LOFCA y dotado de funciones de coordinación entre haciendas autonómicas como órgano consultivo y de deliberación.

Naturaleza y objetivos del FCI

En efecto, el FCI, según la legislación básica anteriormente referida, es un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas, dotado de características distributivas junto con las asignaciones presupuestarias para garantizar el nivel mínimo en los servicios públicos prestados por el Estado ².

La naturaleza de los recursos como «carga general del Estado» propicia la consideración del FCI como un elemento imprescindible en el esquema financiero de las Comunidades Autónomas, con un objetivo básico a cumplir, «la corrección de los desequilibrios interterritoriales».

Ahora bien, a nivel de aplicación práctica no está tan claro que el FCI genere efectos redistributivos, ya que éstos dependerán también de la regionalización de la inversión pública y de la selección y destino de los proyectos a financiar, entre otros hechos (Blanco y Lázaro, 1984). En una palabra, si la regionalización de recursos públicos de inversión no se realiza de acuerdo a las necesidades de cada región, es difícil que el FCI, a su vez, pueda tener efectos distributivos ³. Y es que el FCI, dentro de los recursos financieros de las Comunidades, es «la única fuente de ingresos destinada a nuevas inversiones» (Lozano, 1984) que debe hacer frente a la corrección de los desequilibrios interterritoriales, junto al resto de la inversión pública estatal. López Nieto y Fernández Rodríguez (1981 b, p. 83)

¹ En este sentido es muy interesante, en su conjunto, el estudio de LÓPEZ NIETO y FDEZ. RODRIGUEZ (1984 a) donde se analizan todas las discrepancias entre las normas legales vigentes y sus posibles efectos.

² Véase a este respecto FDEZ. RODRIGUEZ y LÓPEZ NIETO (1981) y LINARES (1984).

³ Este problema, derivado de la distribución global de la inversión pública, puede socavar la importancia del FCI en los próximos años. Véase FDEZ. RODRIGUEZ y LÓPEZ NIETO (1980).

lo han definido como «el instrumento básico de nivelación territorial del gasto en inversión pública».

Desde una perspectiva económica, el FCI se configura como «un instrumento de desarrollo regional» (Fernández Navarrete, 1983), puesto que propicia inversiones con el fin de eliminar las diferencias de renta y riqueza entre los territorios y sus habitantes, según el espíritu de la LOFCA (art. 16.2) y en relación con la política económica del Estado. A nivel territorial esta política se lleva a cabo con la colaboración de «los planes de desarrollo regional» (art. 8 LFCI), que habrán de servir de orientación a futuras inversiones, no sólo las incluidas en el FCI, sino también las estatales y las propias de las Comunidades Autónomas (Informe, 1981), todo ello con la perspectiva futura de incorporación a la CEE y el acceso a sus fondos de desarrollo regional.

En Alemania e Italia existen algunos fondos que incentivan la política regional de inversión⁴. No tienen, en cambio, las dos notas constitutivas del FCI español, la corrección de los desequilibrios territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Los problemas surgen cuando se pretenden aplicar ambos principios⁵.

Cuantía y base de cálculo

Tanto la ley del FCI (art. 2) como el artículo 16.1 de la LOFCA, señalan que el Fondo se dotaría anualmente de una cantidad no inferior al 30 % de la inversión pública de cada ejercicio, si bien en la disposición transitoria primera de la ley del FCI se indica el 40 % para los ejercicios de 1984 a 1986. Con ser importante el empleo de uno u otro porcentaje, lo es mucho más definir sobre qué base se aplica el mismo.

La base de cálculo, según la LOFCA, es «la inversión pública» a nivel general, que engloba no sólo la inversión real, sino también la inversión en mejora y conservación (capítulos VI y VII de los Presupuestos Generales del Estado). Esta definición de la inversión pública habría supuesto unas cantidades muy elevadas en el FCI de los primeros años ochenta de haberse aplicado al pie de la letra el artículo 16.1 de la LOFCA⁶.

El Informe de la Comisión de Expertos (1981, p. 76), que sirvió de base para la ley del FCI, acotó el significado de la base de cálculo al introducir el concepto de «inversión real nueva», una aproximación al concepto de inversión neta, que se obtiene sumando la inversión bruta del Estado y

⁴ Véase PEDRÓS y COLÓN (1981); TOMÁS CARPI (1979) y MOLINA, PALOMO y SAIZ (1984).

⁵ No hay estudios empíricos para medir la solidaridad interterritorial, si bien LÓPEZ NIETO y FDEZ. RODRÍGUEZ (1981a) han diseñado un completo aparato matemático, pero sin llegar a aplicaciones concretas.

⁶ A este respecto, algunos autores han hecho simulaciones aplicando estrictamente este artículo con resultados bien significativos (HERNÁNDEZ ARMENTEROS, *et. al.* (1981).

del propio FCI, la de los Organismos Autónomos del Estado y las transferencias efectuadas por el Estado a favor de las Corporaciones Locales y detrayendo los gastos de conservación y mejora, y de defensa, los primeros incluidos dentro del coste de las competencias transferidas, los segundos considerados como gastos de consumo público.

El principal problema que plantea el cambio de base de cálculo es, como reconoce el Informe, el de la reducción de la cuantía del FCI, al disminuir la base, a pesar de haber aumentado el porcentaje del 30 % al 40 %. Blanco y Lázaro (1984, p. 311) consideran que no ha habido, por parte del Ministerio de Hacienda, una explicación de este hecho, suponiendo estos autores que este cambio de base ha estado motivado por una valoración generosa de los gastos de conservación y mejora transferidos en detrimento de la cuantía del FCI. Otros autores (López Nieto y Fernández Rodríguez, 1981 b) han puesto de manifiesto que esta alteración en la base de cálculo supone una vulneración del espíritu del artículo 16 de la LOFCA por una ley de menor rango, la ley del FCI, y además que este hecho «abre una suerte de caja de Pandora en cuanto a indeterminismo y convencionalismo». Para López Nieto y Fernández Rodríguez (1984 a, p. 410) existen dos razones para justificar este cambio. La primera es el modelo de distribución de la inversión del FCI en base a dos componentes: la financiación de inversiones de competencia autonómica y la participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales destinados a inversión. La segunda, más importante, es la opción política tomada en los pactos autonómicos de julio de 1981.

Otros problemas, derivados de este hecho, afectan al montante que cada año debe prever cada Comunidad Autónoma para llevar a cabo sus inversiones con cargo al FCI, al estar sometida la cuantía general de éste a unas determinadas decisiones políticas (Lozano, 1984); a la conculcación del principio de solidaridad al recibir más inversiones de conservación y mejora, ligadas a servicios transferidos, las Comunidades más ricas, todo ello en vez de estar incluidas estas inversiones en la base diseñada por la LOFCA (Blanco y Lázaro, 1984); a la consideración de los esfuerzos netos de solidaridad con un FCI muy amplio (López Nieto y Fernández Rodríguez, 1984).

Beneficiarios

De nuevo en este aspecto aparecen discrepancias entre la Constitución, la LOFCA, por un lado, y la ley del FCI, por otro.

Mientras los artículos 157 y 158 de la Constitución parecen extender el beneficio del FCI a todas las Comunidades Autónomas, la LOFCA, por su parte, introduce un principio de duda con dos textos no muy coincidentes, uno referido a «comunidades, provincias y territorios no integra-

dos», y otro en el que se citan «territorios comparativamente menos desarrollados», como beneficiarios del FCI.

La interpretación política de este conjunto de preceptos parece ir en la dirección de que sean todas las Comunidades Autónomas las que reciban las dotaciones del FCI, y ello por varias razones:

— la importancia de la cuantía total del FCI («El FCI resultante no puede calificarse de mínimo, sino de tipo medio», Blanco y Lázaro, 1984);

— «el derecho de todas las Comunidades Autónomas a compartir las inversiones nuevas» (Informe, 1981), destinando a las regiones más pobres mayor cuantía de inversiones;

— la necesidad del modelo de distribución territorial de la inversión pública basada en dos componentes (López Nieto y Fernández Rodríguez, 1984).

En cualquier caso, la ley del FCI, de menor rango que la LOFCA, en su artículo 4 señala claramente que «serán beneficiarias del Fondo todas las Comunidades Autónomas», especificación que supone «una alteración» del artículo 16 de la LOFCA (López Nieto y Fernández Rodríguez, 1984 a). Se trata, como señalan estos autores, de una lectura política, más que jurídica, de los preceptos legales.

La distribución de recursos del FCI

Una de las cuestiones más controvertidas en el diseño del FCI es la fórmula, en la que se pueden diferenciar tres elementos: la definición de los criterios, las variables que sirven de base a los criterios y las ponderaciones.

Antes de entrar en el análisis, parece interesante detenerse en algunas consideraciones previas. No hay constancia pública de que, a nivel oficial, haya habido un debate acerca del significado de los desequilibrios territoriales como base de elección de criterios para la distribución del FCI. Sólo en la memoria del Proyecto de Ley del FCI (Ministerio de Hacienda, 1982) se reflexiona acerca de la conveniencia de evitar los particularismos a la hora de seleccionar los criterios (por otra parte ya definidos en el artículo 16 de la LOFCA), porque «si se quiere conseguir la materialización del principio constitucional de la solidaridad resulta conveniente elegir aquellos indicadores que de forma más precisa nos proporcionan información sobre situaciones relativas determinables a nivel nacional».

Para Galarraga (1984, p. 372) previamente «es preciso señalar claramente qué se entiende por corregir los desequilibrios económicos interterritoriales». Se pueden estudiar desequilibrios en la distribución de la renta, o del empleo, o de los servicios públicos, etc., y según ello elegir

unos criterios u otros. La literatura oficial apenas se preocupa por este problema.

Los criterios básicos, indicados ya en el artículo 16.1 de la LOFCA, están muy influidos por los del Fondo Común Italiano (Aguirre, 1980). Son:

- a) la inversa de la renta por habitante;
- b) la tasa de población emigrada de los diez últimos años;
- c) el porcentaje de desempleo sobre la población activa;
- d) la superficie territorial;
- e) el hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular;
- f) otros criterios que se estimen procedentes.

En los artículos 4 y 5 de la ley del FCI se vuelven a «precisar» los criterios, se establecen las ponderaciones y se definen más específicamente las variables. Los cinco criterios en los que se basa definitivamente la distribución del FCI son:

- a) Renta:

El 70 % del FCI se reparte en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio, ponderándola por la población de la Comunidad, multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad.

Esta formulación es notablemente diferente a la que se señala en la LOFCA. ¿Por qué este cambio? En la memoria del Proyecto (1982, p. 32) se apuntan tres hechos:

- la no consideración de la población residente en la fórmula LOFCA;
- si se hubiera empleado la población absoluta, las Comunidades más pobladas se verían favorecidas por esta ponderación;
- en la solución adoptada por la ley del FCI se pondera la población, «pero con un peso menor a medida que la comunidad es muy desarrollada, lo que de forma gráfica expresa el proyecto como la relación de la renta por habitante del territorio que la tenga menor a la renta por habitante de la región considerada».

Sin embargo, no todo está tan claro. López Nieto y Fernández Rodríguez (1984 a, p. 413 y ss.) consideran este cambio como «una mixtificación del criterio de la inversa de la renta regional por habitante», según se reguló en la LOFCA. Otros autores (Blanco y Lázaro, 1984) indican que «el proyecto de ley del FCI, pactado en los acuerdos autonómicos, no se limita a definir unas variables que concreten los criterios de la LOFCA, sino que a veces cambia sustancialmente la letra de esta ley orgánica, sin conseguir del todo aclarar, sino oscurecer, el texto original», como parece que sucede en este caso.

Del desarrollo numérico de este criterio según la ley del FCI resulta que el 70 % del Fondo se reparte directamente proporcional a la pobla-

ción e inversamente al cuadrado de la renta per cápita ⁷, algo bien distinto a la LOFCA.

López Nieto y Fernández Rodríguez (1984 a, p. 416) señalan que eran conocidos los escasos efectos niveladores sobre la distribución del gasto público en inversión que tenía el criterio de la renta según la LOFCA, lo que obligó a enmascarar la primitiva definición por otra, la de la ley del FCI, más oscura, pero adaptada a los objetivos niveladores que se pretendían.

Los resultados de la aplicación de este criterio no están analizados a fondo. A simple vista, la distribución del FCI en los últimos cuatro años parece primar, en este tramo de la renta, a las regiones pobladas y con renta baja, mientras las Comunidades con rentas relativamente bajas y poca población y las Comunidades con rentas altas y relativamente pobladas tienden a equiparar su participación en este tramo, lo cual no es muy esclarecedor.

Otro problema adicional es el de los datos empleados para la obtención de este criterio. Según el artículo 5.2 de esta ley del FCI, para la renta se utilizará la última estimación del Instituto Nacional de Estadística. Hernández Armenteros, et. al. (1981, pp. 28-9) discrepan notablemente del empleo de esta fuente porque entienden que el Banco de Bilbao está elaborando, desde hace más de treinta años, unas estimaciones de la renta más ajustadas que las del INE, que por otra parte parecen haber nacido exclusivamente para esta ocasión. Las discrepancias reales, a través de un estudio de simulación, entre ambas fuentes han sido puestas en resalte por Martínez Estévez (1984, pp. 343 y ss.). Por último, dos apuntes para valorar la magnitud del problema: uno, para la distribución del FCI de 1983 se empleó una estimación de la renta de 1979, elaborada por el INE; dos, las discrepancias hacia la distribución del FCI en el tramo de la renta por parte de varias Comunidades Autónomas provienen de la falta de acuerdo sobre esta fuente.

b) Emigración:

El 20 % del Fondo se distribuye de forma directamente proporcional al saldo migratorio, definido por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de la emigración exterior en los últimos diez años. Sólo se toman en consideración aquellas Comunidades con saldo negativo, en total nueve, mientras el resto no reciben aportaciones por este tramo. La modificación con respecto a lo establecido en la LOFCA es evidente.

En uno y otro caso (tasa en la LOFCA, saldo en la ley del FCI) no se establece en este criterio una ponderación propiamente dicha, de manera que parece oportuno corregir esta formulación con la ponderación de la

⁷ Para una más concreta definición de esta fórmula pueden consultarse GALARRAGA (1984), HERNÁNDEZ ARMENTEROS, et. al. (1981) y LÓPEZ NIETO y FDEZ. RODRÍGUEZ (1984a).

población absoluta (Galarraga, 1984). Otro punto de discrepancia es la eliminación de aquellas Comunidades que reciben emigrantes (saldo positivo) a la hora de recibir compensaciones por este tramo, cuando sería normal que se les concedieran inversiones para nuevas infraestructuras y así acceder a las demandas de servicios que se necesitan cuando aumenta tan rápidamente la población.

Tampoco es muy adecuado, como dato de partida, el empleo del período decenal para medir los saldos migratorios, ya que este fenómeno no tiene el mismo significado hoy que a principio de los años 70.

c) Paro:

La ley establece un 5 % del FCI para distribuir entre las regiones con paro, definido por la diferencia entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa media nacional: se beneficiarán sólo aquellas regiones con tasa de paro superior a la media.

Con esta modificación clara sobre el criterio definido por la LOFCA se ha pretendido evitar que una parte importante de este tramo fuera distribuido entre comunidades pobladas que sufren coyunturalmente la crisis económica. Y es que, como señalan Blanco y Lázaro (1984, p. 316), «al ser la actual una crisis industrial, la tasa de paro aumenta más rápidamente en las áreas urbanoindustriales», siendo este criterio claramente coyuntural en contraste con la pretensión oficial de elegir indicadores estructurales para medir y corregir los desequilibrios territoriales. Galarraga (1984, p. 375) considera también que hubiera sido deseable ponderar este criterio por la población, con el fin de calibrar así la magnitud del problema en determinadas regiones con elevado número de parados.

Otro problema adicional es el de la calidad de los datos. Por mandato legal se ha de emplear la información obtenida por la Encuesta de Población Activa, de los cuatro últimos trimestres disponibles.

d) Superficie:

El 5 % restante se reparte de forma directamente proporcional a la superficie de la Comunidad, criterio que no se cambia con respecto a la LOFCA. Es, en realidad, un parámetro con un valor inmutable. La razón oficial para incluir este criterio es la consideración de que determinados servicios e infraestructuras están en función de la extensión del territorio regional, lo cual es cierto sólo en parte.

e) El último criterio, sin ponderación, es la valoración positiva del hecho insular para el caso de los archipiélagos y de Ceuta y Melilla. Se estima éste aumentando la cantidad que les correspondiese a tales territorios, de acuerdo con los criterios anteriores, en un 5 %, más un 1 % por cada 50 kilómetros de distancia entre los espacios extrapeninsulares y la Península, computándose desde Ceuta, Melilla, la capital de Baleares y la semisuma de las distancias de las capitales canarias a la Península.

Con ello se pretende compensar a estos espacios, teniendo conciencia de su distancia geográfica, pero olvidándose el legislador que a veces la distancia económica y de tiempo tienen más importancia que la propiamente geográfica, en función de la red de transportes.

En conclusión, estos criterios, en general, son válidos según están definidos, con un valor más político que científico. Este planteamiento no debe hacernos olvidar la consideración científica de cuáles sean los criterios que mejor cumplen el principio de solidaridad. En cualquier caso, la LOFCA establece un período de cinco años para revisar las ponderaciones, lo que deja abierta la posibilidad de modificación futura de la distribución del FCI.

Conclusiones

Un espacio tan corto ha de dejar sin estudio múltiples aspectos. Buena parte de ellos apenas tienen importancia geográfica. Lo mismo sucede con los problemas reales de la distribución del FCI.

No vamos a terminar este trabajo sin referirnos al peligro principal que acecha al FCI: el llamado nominalismo financiero. A través de estos Presupuestos Generales del Estado (incluyendo inversión pública estatal y FCI), puede suceder que «lo que se entrega por la vía del Fondo a cada región se le retira en parte o en todo por la vía de financiación directa de la inversión pública» (López Nieto y Fernández Rodríguez, 1984 b). Es decir, cada región dispone de unos recursos concretos para inversiones que pueden desglosarse entre la inversión pública y el FCI, sin que la aparición del FCI, como hubiera sido posible pensar, haya hecho variar la tendencia de las inversiones públicas en cada región. A pesar de que la idea del nominalismo está bastante extendida, no hay estudios reales acerca de este problema ⁸.

Esperamos que en próximos estudios sobre el FCI se avance en este sentido para comprobar, de forma fehaciente, si el principio de solidaridad se cumple con el FCI.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE DE HOZ, J. (1980). *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*. Cuad. de Documentación 27. Presid. Gobierno. Madrid, 86 p.
- BLANCO-MAGADÁN, J. A.; FERNÁNDEZ MARUGÁN, F. (1981). «Comentario a la ponencia de los profesores Alejandro Pedrós y Joan Colom sobre "Fondo de Compensación Interterritorial: análisis de sistemas comparados y aplicación al caso español"», en *Cuestiones de Desarrollo Regional*. AEER. Zaragoza, pp. 432-436.

⁸ Solamente FDEZ. RODRÍGUEZ y LÓPEZ NIETO (1980) y LÓPEZ NIETO y FDEZ. RODRÍGUEZ (1984 b) han intentado de forma somera cuantificar el problema, pero sin comparar los resultados teóricos con los datos del FCI de 1982 a 1985.

- BLANCO-MAGADÁN, J. A.; LÁZARO ARAUJO, L. (1984). «Autonomía, solidaridad y Fondo de Compensación Interterritorial». *VIII Reunión de Estudios Regionales*. AEER. Bilbao, pp. 295-318.
- CAZORLA, J. (1980). «Bases para la distribución del fondo de compensación interterritorial». *Revista de Estudios Regionales*. Ext. Vol. II, pp. 583-598.
- FÁBREGAS, M. (1984). «El Segundo Informe Enterría y el Proyecto de Ley del Fondo. II Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas». IEAL. Madrid, pp. 327-363.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (1983). «El Fondo de Compensación Interterritorial como mecanismo de desarrollo regional». *Boletín del ICE*, pp. 1155-8.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; LÓPEZ NIETO, A. (1980). «El Fondo de Compensación Interterritorial: inquietudes sobre un proyecto de ley». *Revista de Estudios Regionales*. Ext. Vol. II, pp. 549-582.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.; LÓPEZ NIETO, F. (1981). «Los Servicios Públicos Fundamentales, de la LOFCA (El art. 15 y sus derivaciones)». *Estudios Regionales*, 7, pp. 15-47.
- GALARRAGA, J. (1984). «El actual Fondo de Compensación Interterritorial: una visión discrepante». *VIII Reunión de Estudios Regionales*. AEER. Bilbao, pp. 369-381.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J.; MANCHA NAVARRO, T.; VILLENA PEÑA, J. E. (1981). «Un Fondo de Compensación Interterritorial desvirtuado». *Estudios Regionales* 8, pp. 17-33.
- HUGUET, J. M.; VILALTA, J. (1981). «Fondo de Compensación Interterritorial: notas para su configuración», en *Cuestiones de Desarrollo Regional*. V Reunión de Estudios Regionales. AEER. Zaragoza, pp. 502-508.
- IINFORME (1981). *Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*. C. Estudios Constitucionales. Madrid, 145 p.
- LINARES, J. (1984): «Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales». *II Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas*. IEAL. Madrid, pp. 285-326.
- LÓPEZ NIETO, A.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F. (1981 a): «La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA», en *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*. T. II. Espasa Calpe. Madrid, pp. 191-404.
- LÓPEZ NIETO, A.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F. (1981 b). «Financiación de las Comunidades Autónomas». *Situación* 3, pp. 64-88.
- LÓPEZ NIETO, A.; FERNÁNDEZ, F. (1984 a). «Análisis de las divergencias entre la Constitución, la LOFCA y el proyecto de Ley del FCI». *II Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas*. IEAL. Madrid, pp. 365-445.
- LÓPEZ NIETO, A.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F. (1984 b). «Significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial», *VIII Reunión de Estudios Regionales*. AEER. Bilbao, pp. 319-340.
- LOZANO SERRANO, C. (1984). «Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Vol III. I. Estudios Fiscales. Madrid, pp. 1749-1770.
- MARTÍNEZ ESTÉVEZ, A. (1984). «El FCI como mecanismo de distribución». *VIII Reunión de Estudios regionales*. AEER. Bilbao, pp. 341-350.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1982). *Memoria del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*. S. Gral. Técnica. Madrid, 129 p.
- MOLINA, C.; PALOMO, F.; SAIZ, J. (1984). «Breve descripción del FCI: Algunas expe-

- riencias europeas». *VIII Reunión de Estudios Regionales*. AEER. Bilbao, pp. 283-294.
- PEDRÓS, A.; COLOM, J. (1981). «Fondo de Compensación Interterritorial: Análisis de sistemas comparados y aplicación al caso español», en *Cuestiones de Desarrollo Regional. V Reunión de Estudios Regionales*. AEER. Zaragoza.
- TOMÁS CARPI, J. A. (1979). «Las desigualdades regionales en España y el FCI», en *La Financiación de las autonomías* (Martín Queralt, J. ed.). Cons. Economía y Hacienda. Valencia, 182 p.