



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

### VIII LEGISLATURA

Serie III B:  
PROPOSICIONES DE LEY  
DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

25 de octubre de 2007

Núm. 25 (a)  
(Cong. Diputados, Serie B, núm. 197  
Núm. exp. 125/000023)

#### PROPOSICIÓN DE LEY

**625/000002**      **Sobre solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.**

### TEXTO REMITIDO POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

**625/000002**

#### PRESIDENCIA DEL SENADO

Con fecha de 18 de octubre de 2007, ha tenido entrada en esta Cámara a efectos de lo dispuesto en los artículos 158.2 y 74.2 de la Constitución, la Proposición de Ley, presentada por el Parlamento de La Rioja, sobre solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión plenaria del día 2 de octubre de 2007.

Al amparo del artículo 140 del Reglamento del Senado, se ordena la remisión de esta Proposición de Ley a la **Comisión General de las Comunidades Autónomas**.

En virtud de lo establecido en el artículo 107.1 del Reglamento del Senado, **el plazo para la presentación de enmiendas terminará el próximo día 7 de noviembre, miércoles**. Dicho plazo podrá ser objeto de sucesivas ampliaciones, al no operar el límite temporal previsto en el artículo 90.2 de la Constitución para la tramitación de la iniciativa en el Senado.

En atención a las especialidades del procedimiento, la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 23 de

octubre, ha acordado que no se podrán presentar propuestas de veto ni enmiendas de totalidad de devolución, siendo sólo admisibles enmiendas de totalidad de rechazo global de la iniciativa, de totalidad de texto alternativo y al articulado.

De otra parte, y en cumplimiento del artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación del texto de la mencionada Proposición de Ley, encontrándose la restante documentación a disposición de los señores Senadores en la Secretaría General de la Cámara.

Palacio del Senado, 25 de octubre de 2007.—P. D.,  
**Manuel Cavero Gómez**, Letrado Mayor del Senado.

#### PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE SOLIDARIDAD FINANCIERA Y MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/2001, DE 27 DE DICIEMBRE, REGULADORA DE LOS FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Exposición de motivos.

1

Nuestra vigente Constitución proclama en su artículo 1 que la libertad, la justicia, la igualdad y el

pluralismo político son los valores superiores sobre los que se basa su ordenamiento jurídico, mientras que el artículo 2 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y la solidaridad entre ellas. Este principio de solidaridad, del que el poder central es garante, no sólo tiene una transcendencia política, sino que está enraizado en los más elementales principios éticos y sociales.

Insiste nuestra Constitución en este principio, básico para nuestro ordenamiento, garantizando en el artículo 138 que el Estado se erige en velador del establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, en base a que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, según proclama en el artículo 139.

Sin duda alguna, el principio de solidaridad, además de su aspecto doctrinal, tiene una traducción en el aspecto práctico que se refleja principalmente en su vertiente financiera y así lo entiende nuestra Constitución, recogiendo en su artículo 158.2 que «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso».

El devenir de la realidad económica y social ha hecho necesario que este Fondo de Compensación deba desarrollarse en un nuevo marco legal que, respetando su referente básico constitucional, reconfigure los criterios que determinan quién debe ser beneficiario del Fondo y el destino final de los fondos, de tal modo que no sólo puedan ser atendidos los gastos de inversión, sino los gastos corrientes que ésta origina, pues, en caso contrario, la inversión inicial podría devenir en ineficaz e ineficiente, haciendo una puesta al día con la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, en todos los aspectos susceptibles de mejora y actualización del Fondo de Compensación Interterritorial.

## 2

Nadie puede dudar de que la Comunidad Autónoma de La Rioja debe ser beneficiaria de estos fondos de solidaridad, o Fondo de Compensación. Está fuera de toda duda ya que su realidad demográfica y geográfica provoca una serie de desequilibrios territoriales que exigen al Gobierno regional un especial esfuerzo para garantizar el mínimo de servicios que todo ciudadano español tiene derecho a recibir, con independencia de su ubicación en el territorio.

Y es el Estado quien ha de velar para que, en estas circunstancias, el mandato de la Constitución sea

cumplido, según exige el artículo 158.1, que en lo tocante al Fondo de Compensación Interterritorial indica que «en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

La realidad demográfica actual de la Comunidad Autónoma de La Rioja (censo de 2004) arroja unos datos reveladores de la necesidad de aplicación de fondos del FCI. En una superficie de 5.034 km.<sup>2</sup>, viven 293.553 habitantes, lo que arroja una media de 58,3 habitantes por km.<sup>2</sup>, cifra sensiblemente inferior a la media nacional, situada en 80 habitantes/km.<sup>2</sup>.

Además, la distribución demográfica no es en modo alguno homogénea. Logroño, la capital, con sus 141.568 habitantes, supone el 48,23% de la población riojana total, que, junto con los pueblos del cinturón logroñés, supera ampliamente el 55% de la población riojana en apenas un 6% del territorio. Y Logroño, unido a los otros siete municipios que superan los 5.000 habitantes, concentran al 73% de los riojanos (216.794 personas). Los restantes 166 municipios riojanos cuentan con menos de 5.000 habitantes, lo cual significa que el 95% de los municipios de La Rioja, con un total de 76.759 habitantes, reúnen sólo el 26,15% de la población. Y más aún, de estos 166 pequeños municipios, hay 50 que tienen menos de 100 habitantes, lo cual significa que, con sus 2.493 habitantes, representan el 0,85% de la población total.

Agrava más esta situación el hecho de que 45 municipios riojanos contienen en su término municipal dos o más núcleos de población (barrios, aldeas...) bajo la dependencia jurídica y funcional del núcleo principal. Esto significa que, aunque el número de municipios riojanos es de 174, el número total de núcleos de población asciende a 250 aproximadamente, aparte de un buen número de pueblos ya deshabitados.

De los datos anteriores se desprende que en La Rioja se da un doble fenómeno de concentración y dispersión poblacional. Concentración en el denominado Corredor del Ebro, con un 73,8% de la población y dispersión en las zonas menos pobladas (Comarca de Cervera, Alto Cidacos, Alto Najerilla y Los Cameros) donde el 95% de los municipios se reparten el 26,15% de la población, llegando en el peor de los casos a un índice de menos de cinco habitantes por kilómetro cuadrado.

Hay dos datos a tener en cuenta que agravan todavía más esta situación. Por una parte, que la población rural riojana es una de las más envejecidas de España, y, por otro, que La Rioja está siendo uno

de los focos más activos de atracción de inmigrantes, con todos los problemas que ello origina al tener que proporcionar servicios básicos a una población que sólo existe de hecho, pero no de derecho, y cuya demanda de prestaciones es muy superior a su aportación a la riqueza regional.

El hecho del bajo índice poblacional general implica que, siendo el PIB per cápita de los riojanos uno de los más altos de España, pues nos situaba en el quinto puesto en el año 2001, la realidad del fenómeno de concentración/dispersión, el alto índice de envejecimiento de la población y la inmigración, desvirtúan un dato que, a priori, es positivo.

A la vista de los datos anteriores, La Rioja debe ser sin lugar a dudas beneficiaria inmediata de los Fondos de Compensación por aplicación directa del mandato constitucional, habida cuenta de que el grado de prosperidad o depresión de una región no debe medirse exclusivamente por la cuantía de los ingresos individuales, sino por la percepción clara de existencia de desequilibrio territorial, a la vista de los índices de densidad, envejecimiento, dispersión y peso demográfico de la población de nuestra Comunidad Autónoma y sus expectativas de evolución.

Y ello en base a que el mantenimiento de las comunicaciones, instalaciones deportivas, casas consistoriales, consultorios médicos, casas de cultura, centros de personas mayores, de ocio, juveniles, etc., son infraestructuras y servicios exigibles por los ciudadanos de los pequeños municipios en igualdad de derechos que el resto de los riojanos y esto requiere un esfuerzo presupuestario muy importante por parte de la administración regional y municipal, que en muchos casos se ven impotentes para satisfacer con sus propios medios sin la concurrencia del Estado.

Si en algunas Comunidades Autónomas pluriprovinciales es la situación concreta de algunas de sus provincias lo que les hace beneficiarias de estos fondos, en el caso de La Rioja es más de un tercio de su territorio el que requiere de esa solidaridad nacional para que sus ciudadanos puedan desarrollar sus proyectos de vida sin verse obligados a abandonar sus municipios.

### 3

El desarrollo legislativo de la vigente Constitución Española en ningún caso debería enmascarar la auténtica situación de La Rioja sobrevalorando unos indicadores económicos que distorsionan la realidad socioeconómica de la región y obviando otros índices que matizan y sitúan en su auténtica posición a nuestra Comunidad.

Por una parte, cumpliendo las previsiones de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades

Autónomas, la Ley 7/1984, de 31 de marzo, constituyó la primera Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, estableciendo el derecho de todas las Comunidades Autónomas a ser partícipes de este Fondo, vinculándolo al desarrollo de inversiones reales nuevas, como instrumento armonizador.

Pero, por otra, siguiendo el criterio de la Comunidad Económica Europea en el Objetivo I de los Fondos Estructurales europeos, la segunda Ley del Fondo de Compensación Interterritorial de 26 de diciembre de 1990 utiliza como único criterio para la asignación de recursos el de la renta por habitante, sin tener en cuenta otros criterios, como la dispersión poblacional.

En base a tal criterio, no todas las Comunidades deben ser receptoras de recursos. Sólo lo serán las que ofrezcan un menor desarrollo económico con vistas a lograr una máxima correlación con los criterios de política de desarrollo regional. Los fondos nacionales y europeos deben complementarse y potenciarse de forma recíproca, en aras de la eficiencia y de la consecución del objetivo redistributivo.

En aplicación de tal principio, se incluyeron las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Valencia, Asturias y Cantabria, quedando fuera La Rioja.

Ante esta situación, la conclusión que se deriva es que La Rioja, en opinión del Gobierno Central, ya no requería la cobertura económica por parte del Gobierno con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial en base a un indicador económico que distorsionaba la realidad de la Comunidad, pretendiendo que las inversiones ya realizadas habían eliminado de manera suficiente su desequilibrio territorial.

Tampoco la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, a pesar de sus modificaciones a la normativa anterior, acierta en la aplicación de los criterios de distribución, puesto que insiste en la aplicación de los índices de la renta por habitante, que a tanto error puede inducir.

Si errónea es la premisa, errónea es la decisión adoptada, ya que es fruto de un análisis simplista de la realidad socioeconómica, que sólo ha tenido en cuenta un criterio muy parcial, sin tener en cuenta ningún otro factor de corrección que acercaría los criterios aplicados a la auténtica realidad. Para avalar esta tesis, basta con considerar hasta qué punto podría elevar la renta per cápita de todos los riojanos la existencia de sólo unas pocas grandes fortunas familiares en una Comunidad de tan escasa población.

4

El concepto de solidaridad, tan difícil de materializar, ha sido largamente perseguido por las acciones de la Unión Europea, que se ha replanteado en múltiples ocasiones la política regional a seguir con el fin último de lograr la cohesión económica y social y el desarrollo armónico de las distintas regiones que la integran, pero el elevado número de unidades territoriales, más de 180 en el nivel NUTS-II, y sus profundas diferencias no hacían sino multiplicar las dificultades, a tenor de los criterios que se utilizara en cada caso.

Los innumerables debates que esta situación ha originado condujeron a la utilización de la renta per cápita de las regiones involucradas como criterio-guía para el reparto del más importante Fondo Estructural, el Objetivo I, que comprende más de las dos terceras partes de los Fondos Estructurales. Éstos son destinados a dotar de infraestructuras básicas a las Comunidades Autónomas de las regiones comprendidas en el nivel NUTS-II con un PIB por habitante igual o inferior al 75% de la media comunitaria.

Pero las nuevas adhesiones a la Comunidad Europea, en especial Suecia y Finlandia, hicieron que nuevos criterios de reparto fueran tenidos en cuenta; dada su especial condición demográfica, abriendo la puerta a nuevos conceptos redistributivos. A partir de estas incorporaciones, se estableció, además, el criterio de la despoblación.

La Agenda 2000 preveía la modificación de los Fondos Estructurales y llegó a repercutir en el Objetivo I, ya que las presiones políticas forzaron a crear un programa especial que financia a las regiones escandinavas, además de los Highlands and Islands (sierras e islas) del Reino Unido.

Precisamente, al amparo de este Objetivo I se estableció para algunas regiones españolas, como las Comunidades de Valencia o Castilla y León, una previsión de financiación en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006. Pero de nuevo La Rioja se vio injustamente excluida de estas ayudas. Y tampoco se la ha tenido en cuenta en el programa Objetivo VI, concebido para territorios de baja densidad poblacional.

En definitiva, La Rioja se ha visto excluida del Fondo de Compensación Interterritorial, del Objetivo I y del Objetivo VI, a pesar de las sucesivas modificaciones habidas en cuanto a la aplicación de criterios de distribución

5

La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, vigente en la actualidad, estableció unos nuevos criterios de distribución en su artículo 4, cuantificando unos porcentajes

de corrección que habían de ser aplicados para dar un mayor carácter de justicia al reparto del Fondo de Compensación.

Mediante la aplicación de una serie de variables, tales como la población activa, el saldo migratorio, el paro, la superficie y la dispersión de la población, debidamente corregidos por la inversa de la renta per cápita y la condición de insularidad, se forman dos grandes grupos: las Comunidades Autónomas beneficiarias y las no beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Siete Comunidades, entre ellas La Rioja, quedan fuera del Fondo, bien por su gran potencial financiero manifiesto, por tener un sistema especial de cupo o convenio, por su gran peso político, por su gran capacidad receptora de divisas en concepto de turismo, por su buena situación económica o por no tener grandes carencias de infraestructuras.

Normalmente, éstas Comunidades excluidas complementan su financiación básica a través de convenios, con asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado o con recursos externos recibidos de su potencial turístico, industrial o financiero.

Pero La Rioja nunca se ha visto especialmente beneficiada por fondos adicionales en cantidades significativas.

Por tanto, queda patente que, a pesar de que la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, establece en su artículo 4 las variables que habrían de tenerse en cuenta a la hora de definir las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo, no se han medido con el mismo rasero todas ellas, como lo demuestra el hecho de que Ceuta y Melilla se beneficien de criterios geográficos y en el caso de La Rioja no se hayan tenido en cuenta.

6

Las instituciones que representan los intereses de la Comunidad de La Rioja han venido manifestando de manera continua y reiterada su preocupación por el posible cambio del sistema de financiación actual. Por otra parte, con la última modificación del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 46, reclama del Estado un acuerdo bilateral, formalizado en Comisión Mixta y revisado periódicamente, que «deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de La Rioja y que atenderá singularmente los criterios de responsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial, así como la corrección de los desequilibrios producidos en La Rioja por los efectos derivados de su situación limítrofe con otros territorios».

Habida cuenta de que esta reivindicación forma parte de nuestro Estatuto de Autonomía, que tiene rango de Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales y sancionada por S.M. el Rey y que, por

tanto, forma parte del bloque constitucional, es indiscutible que su cumplimiento es exigible con carácter inmediato tanto para la Administración General del Estado, como para la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

7

La presentación de esta Proposición de Ley se fundamenta, en suma, en razones suficientes tanto formales como materiales.

En su aspecto formal, se fundamenta en la Constitución Española, que en su artículo 87.2 dice «Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa».

Asimismo, se basa en el Estatuto de Autonomía de La Rioja, que en su artículo 19.i) dice que es competencia de su Parlamento: «Ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87 y 166 de la misma» y abunda en el 19.n): «Ejercer, en general, cuantas competencias le sean atribuidas por la Constitución, por el presente Estatuto y por las Leyes del Estado y de La Rioja».

En cuanto al aspecto meramente material, esta Proposición de Ley se ampara en el artículo 158.2 de la Constitución Española y en su mandato de que las Cortes Españolas constituyan un Fondo de Compensación «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad».

De la misma manera, se fundamenta en los precedentes ya sentados a nivel nacional por la inclusión de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el Fondo por motivos expresamente geográficos y no otros, y, a nivel europeo, por la inclusión de los países escandinavos y otras regiones del Reino Unido en el Objetivo I, en base únicamente a su carácter de zonas despobladas, es decir, por criterios exclusivamente geográficos y no económicos.

Con estas premisas, no es de justicia que La Rioja, cuyas especiales características geográficas y demográficas la hacen acreedora de pleno derecho a figurar entre las regiones incluidas en los Fondos en igualdad de condiciones que otras regiones, para las cuales no se ha tenido en cuenta un criterio meramente económico, sino su excepcionalidad geográfica, se vea notablemente perjudicada al no tenerse en cuenta criterios que sí han contado para otras regiones y haya sido asimilada a otras Comunidades decididamente más favorecidas por su probada bonanza económica, financiera, política o turística.

Con el fin de solventar este estado de injusticia, se propone la presente Proposición de Ley para la modificación de la vigente legislación, de forma que la Comunidad Autónoma de La Rioja quede incluida entre las regiones beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial y se vea, además, compensada de forma suficiente y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado por las cantidades que ha dejado de percibir de los distintos programas del Objetivo I de los Fondos Estructurales Europeos.

Y a tal efecto, se presenta esta Proposición de Ley ante la Mesa del Congreso de los Diputados para que la vigente Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, sea modificada en su exposición de motivos y en su disposición adicional con un texto del siguiente tenor:

#### Artículo 1. Modificación de la exposición de motivos:

Incorporar, como párrafos 9, 10 y 11, a la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial 22/2001, de 27 de diciembre, los siguientes:

«Ya en la anterior Ley 29/1990, de 26 de diciembre, en la exposición de motivos, párrafo 18, se recoge que “es preciso reconocer que existe también una gran diversidad de niveles de desarrollo dentro de algunas Comunidades Autónomas, incluso entre aquellas que, en razón a los valores medios de desarrollo de la región, no entran dentro del grupo de beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial.”

Queda pues patente que, en el caso de una Comunidad Autónoma uniprovincial como La Rioja, esta diversidad de niveles también debe tenerse en cuenta, por ser una palpable realidad la existencia, no de provincias, pero sí de zonas geográficas bien definidas dentro de esta Comunidad Autónoma, con mínima densidad demográfica, gran despoblación, numerosos municipios con varios núcleos de población dependientes, población envejecida, alto nivel de inmigración, escasa natalidad y, en suma, con graves desequilibrios económicos. Pero, en razón a su alta renta per cápita, al promediar su nivel económico con otras zonas más equilibradas y pobladas, han quedado excluidas, junto con el resto de poblaciones riojanas, del Fondo de Compensación Interterritorial, y, por ende, del Objetivo I de los Fondos Estructurales Europeos.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su título preliminar, artículo 1.1, hace expresión de su identidad histórica diferenciadora y, en el mismo artículo 1, en su apartado 3, manifiesta su aspiración “a hacer realidad

los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los riojanos, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España”. En aras de este firme espíritu riojano de igualdad y solidaridad, es de justicia no sólo que se reconozca el derecho de La Rioja a ser beneficiaria del Fondo de Compensación Interterritorial, sino que, hasta tanto no se haga realidad este derecho, se establezcan los correspondientes mecanismos compensatorios por los ingresos que ha dejado de percibir y los que, en justicia, le pudieran corresponder en un futuro, hasta que la actual situación de exclusión sea resuelta.»

Artículo 2. Modificación de la disposición adicional única.

El primer párrafo de la disposición adicional única debe quedar redactado como sigue:

«Para los ejercicios siguientes al 2005 serán beneficiarias de los Fondos las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que, a tal efecto, figuren designadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, entre las que se incluirá a la Comunidad Autónoma de La Rioja.»

Edita: © SENADO. Plaza de la Marina Española, s/n. 28071. Madrid.  
Teléf.: 91 538-13-76/13-38. Fax 91 538-10-20. <http://www.senado.es>.

E-mail: [dep.publicaciones@senado.es](mailto:dep.publicaciones@senado.es).

Imprime: ALCANIZ-FRESNO'S - SAN CRISTÓBAL UTE  
C/ Cromo, n.º 14 a 20. Polígono Industrial San Cristóbal  
Teléf.: 983 21 31 41 - 47012 Valladolid

[af@alcanizfresnos.com](mailto:af@alcanizfresnos.com).

Depósito legal: M. 12.580 - 1961