

# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: UN ELEMENTO DE TENSION EN LA ECONOMÍA VALENCIANA

## *AUTONOMOUS FINANCING: AN ELEMENT OF TENSION IN THE VALENCIAN ECONOMY*

Néstor Vercher Savall<sup>1</sup>

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Universitat de València

*Fecha de recepción: Octubre 2016*

*Fecha de aceptación definitiva: Julio 2017*

### **Resumen**

La financiación autonómica en España representa una fuente de tensión para la economía valenciana. La actualidad y polémica que suscitan su configuración y resultados hacen pertinente un análisis crítico del estado de la cuestión. Un primer apartado se dedica a revisar el proceso histórico de la financiación regional y sus principales debilidades. Un segundo apartado estudia las cifras de los modelos de 2002 y 2009, con especial atención al caso valenciano. De este modo, se constata que la economía valenciana recibe insuficientes recursos del sistema de financiación autonómica, hecho que pone en tela de juicio su capacidad de gasto en servicios públicos fundamentales. Asimismo, la escasez de ingresos la aleja del gasto medio en otras políticas autonómicas y, en todo caso, obliga al recurso de las operaciones de crédito y favorece el proceso de divergencia regional.

**Palabras clave:** *financiación regional, Comunidad Valenciana, descentralización fiscal, infrafinanciación, deuda pública.*

### **Abstract**

Regional financing in Spain represents a source of territorial tensions in the Valencian economy. Current commentaries and controversies raised by its configuration and results make pertinent a critical analysis of the current state of play. A first section is dedicated to review the historical process of regional finance and its main weaknesses. A second section studies the 2002 and 2009 model data, with special attention to the Valencian case. Thus, we confirm that Valencian economy receives insufficient resources from the autonomous financing system, jeopardizing its spending capacity in essential public services. Likewise, lack of income makes its spending in other regional policies lower than the average levels and, in any case, forces it to perform credit operations while feeding into the regional divergence process.

**Keywords:** *regional financing, Valencian Community, fiscal decentralization, under-funding, public debt.*

<sup>1</sup>nestor.vercher@uv.es

## INTRODUCCIÓN

La segunda década del siglo XXI pasará a la historia como un periodo de cambios sustanciales en la economía, la política y las instituciones españolas. La gran crisis financiera iniciada en 2008 puso de manifiesto un paquete de crisis varias que han afectado al orden socioeconómico de nuestro territorio. Al mismo tiempo, han aflorado nuevas (y viejas) disputas sociales y territoriales que, con la aspiración de remover las estructuras más profundas del sistema, prometen un escenario renovado en el ámbito de la política y, previsiblemente, de la economía.

Durante los últimos años, la cuestión territorial ha sido uno de los temas que se ha puesto sobre la mesa con mayor intensidad. Detrás de esta, encontramos diferentes elementos de carácter económico, como la financiación autonómica. La organización de los recursos financieros en un Estado de competencias compartidas entre un ente central y diferentes entes sub-centrales resulta de una gran complejidad que puede derivar en tensiones económicas y agravios entre territorios. El ejemplo de la Comunidad Valenciana representa un caso evidente en el cual la financiación autonómica afecta negativamente a las finanzas públicas, dificulta el acceso de la población a los servicios públicos e impone límites al desarrollo socioeconómico y la recuperación económica en comparación a otras comunidades.

Este estudio empieza, a modo de estado de la cuestión, con un atento repaso a la historia de la financiación de las regiones españolas desde que se conformase el primer periodo de financiación transitorio como consecuencia de la aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE), hasta el último modelo aprobado en 2009. Con el conocimiento de los principales aspectos y defectos de cada configuración y de la financiación autonómica española en global, el tercer apartado de este estudio trabaja los resultados de los dos últimos periodos de financiación cuyo planteamiento, método y datos se explican en una sección preliminar. El punto inicial del estudio es la deuda pública, a partir de la cual se presentan los ingresos y gastos autonómicos y se expresan los problemas de la financiación autonómica y sus implicaciones más relevantes. A modo de conclusiones, se señalan las principales ideas del estudio y se reflexiona sobre una serie de elementos de financiación no autonómica también generadores de tensiones en la economía valenciana y el conjunto de las economías autonómicas.

## FINANCIACIÓN REGIONAL EN ESPAÑA. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el presente apartado, en primer lugar, introduciremos los diferentes modelos de financiación autonómica, con especial énfasis en los dos más recientes, los aprobados en 2002 y 2009, pues representan el horizonte temporal de los resultados de nuestro trabajo. En segundo lugar, presentaremos las principales debilidades que, a merced de la literatura académica, manifiesta la financiación autonómica en España, desde un punto de visto global y evolutivo.

### Evolución y modelos recientes

A partir de la aprobación de los dos primeros estatutos de autonomía en 1979 (País Vasco y Cataluña), se puso en marcha el modelo transitorio o provisional de financiación, el cual transcurre hasta 1986. A continuación, tienen lugar tres modelos de duración quinquenal: el modelo *definitivo* (1987-1991), el primer modelo de los noventa (1992-1996) y el segundo modelo de los noventa (1997-2001). Después de este período en el que se mantienen los acuerdos quinquenales de renovación de la financiación, son aprobados dos modelos adicionales: el modelo de *inflexión* (2002-2008), que pretendía ser el sistema definitivo, y el actual modelo en vigencia ratificado en 2009 que aspiraba a solucionar determinados desajustes detectados en el modelo anterior.

La primera etapa de la financiación autonómica (1979-1986) inicia el traspaso de las competencias comunes al conjunto de CCAA y las competencias especiales a las CCAA de vía rápida. Durante este periodo se establece la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las CCAA (LOFCA). En la presente Ley se marcaron

una serie de principios fundamentales para la financiación autonómica en sintonía con los establecidos en los artículos 156-158 de la CE: la suficiencia financiera, la autonomía financiera, la solidaridad entre regiones, la no interferencia en la asignación de recursos y la economía nacional, y la coordinación de las haciendas autonómicas con la hacienda central. Tanto de la LOFCA de 1980 como de la CE de 1978 se extraen las distintas fuentes de financiación de las CCAA, cuya procedencia recae en el Estado o en las mismas regiones<sup>2</sup> (Monasterio y Suárez 1996). Estas fuentes son: a) los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y una determinada participación en los ingresos del Estado; b) Impuestos propios, tasas y contribuciones especiales; c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; e) El producto de operaciones de crédito.

Durante el periodo transitorio y en base a la LOFCA, la financiación que el Estado debía transferir en forma de transferencias a cada comunidad autónoma (la principal fuente de financiación) se calculaba anualmente a partir de la negociación entre cada gobierno regional y el gobierno central en comisiones bilaterales. En estas comisiones se otorgaba la financiación que cada región debía recibir, según las competencias que iba asumiendo, en función del llamado *coste efectivo* de provisión. Es decir, se calculaba cuánto dedicaba el Estado antes del periodo de transición a cada territorio en la provisión de servicios públicos. Esto significaba valorar monetariamente la cantidad y coste de los servicios que tenía cada región española, o lo que es lo mismo, el nivel de implantación de los servicios públicos fundamentales. En otras palabras, la Administración central transfería recursos a las regiones con competencias de gasto delegadas, especialmente las de vía rápida, por un importe equivalente al coste (efectivo) soportado por la provisión de los servicios públicos en el momento previo a su traspaso. Lógicamente, el origen de dicho coste en los primeros años de aplicación del método era el asumido por el gobierno de la dictadura franquista. En los años posteriores, las transferencias se actualizaban a partir del ritmo de crecimiento que experimentaba el coste del servicio público en los territorios que aún permanecían bajo el paraguas competencial del Estado (Cucarella 2015). Pero la distribución inicial ya estaba condicionada por el reparto basado en el coste efectivo calculado para los años de gobierno de la dictadura franquista.

Pasados los años de financiación transitoria, en 1987 se alcanzó un acuerdo para configurar un nuevo método de financiación autonómica (1987-1991). Se llamó el modelo "definitivo" por su pretensión de representar la estabilidad después del periodo transitorio de financiación. Se abandonó el método del coste efectivo y empezaron a emplearse indicadores estimativos de la necesidad relativa de gasto de cada territorio siendo la variable población la más determinante. En 1992 se establece un nuevo modelo, vigente hasta 1996, el cual abre una etapa en la que se producen cambios en los indicadores de necesidad relativa de gasto y, por tanto, de financiación. Sin embargo, existen restricciones que impiden alterar el orden de recepción de los recursos.

En 1997 tiene lugar otro acuerdo de financiación (1997-2001). En este modelo desaparecen los indicadores de necesidad. Se marca un año base donde la necesidad se identifica con la cuantía que se recibió en el sistema previo. Se acuerda tomar la población como principal indicador aplicando una serie de ponderaciones, no muy dispares a las empleadas en los dos modelos anteriores, para crear la *población ajustada* (ajustada a unos criterios concretos como la dispersión, la insularidad, la superficie, población dependiente, etc.). Al respecto, algunos autores han manifestado la posibilidad de haber incorporado otras variables relevantes como la inmigración, la población en riesgo de exclusión social, el número de usuarios de los servicios, la carencia de dotaciones iniciales o el nivel de precios y salarios (Beneyto 2012).

<sup>2</sup> Con la integración en la Comunidad Europea en 1986 habría que añadir toda la financiación supraestatal, que afecta tanto a los ingresos del Estado como de las CCAA. Sin embargo, como es obvio, estos ingresos aún no se incluían en la CE de 1978 ni en la LOFCA de 1980.

El principal objetivo de este modelo era mejorar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA (cesión del IRPF hasta el 30 %, doble tarifa del IRPF, cesión de capacidad normativa en los tributos cedidos, etc.).

En 2002 (hasta 2008) llega el modelo de "inflexión". Esta designación nace por el antes y después que representa en la consolidación de la descentralización del gasto. En concreto, se transfieren por completo a todas las regiones las competencias en educación y sanidad, las dos grandes partidas de gasto del Estado del Bienestar (junto con la protección social y las pensiones). Con este traspaso de responsabilidades se pone fin a la España de dos vías y se trata de adaptar un modelo de financiación con vocación permanente, que no exigiese de más revisiones, por lo que se elimina el requisito de reforma quinquenal.

Este sistema reduce de forma significativa el peso de las transferencias directas del Estado e incrementa la capacidad normativa en los tributos cedidos, aunque no en todas las figuras. Los nuevos gastos asumidos por las CCAA exigían reorganizar la financiación. De este modo, se estableció como año base para la distribución de recursos 1999 y se asignó un incremento del 3,5% del volumen de recursos desde este año base. Entre los criterios que construyen la población ajustada encontramos la población total con un peso del 50,86%, la población protegida (la total menos la protegida por mutualidades) con una ponderación del 32,51%, la población mayor de 65 años con el 12,05% del peso total, la superficie con una relevancia del 2,27% o la dispersión con un factor de ponderación del 0,65%.

Adicionalmente, se configuran otros mecanismos de financiación en forma de fondos. Para este caso, se estableció el Fondo de Escasa Densidad de Población (a repartir entre las CCAA con menos de 50.000 habitantes totales y menos de 27 hab/km<sup>2</sup>) y el Fondo de Renta Relativa, a distribuir entre las regiones con una renta per cápita inferior a la media nacional. Además, se incrementó la descentralización de los ingresos (y la capacidad normativa de algunos de ellos) con la cesión del IVA en un máximo del 35% y el IRPF hasta el 33%, además del 40% en el caso de los Impuestos Especiales de Fabricación (a excepción del Impuesto de la Electricidad, que se cede al 100%). El resto de tributos cedidos en esta etapa a las regiones son el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos (con competencias normativas). La diferencia entre las necesidades de cada territorio y su capacidad fiscal se cubría con transferencias del Estado bajo el paraguas del Fondo de Suficiencia. Algunas de las objeciones más visibles a este modelo recaen en la falta de un sistema de actualización a lo largo de los años de vigencia a razón, por ejemplo, de cambios en la población que alterasen las necesidades o de alteraciones en la renta per cápita que modificasen la capacidad tributaria de las comunidades (Beneyto 2012).

Después de siete años de vigencia del modelo de 2002, se decidió poner solución a las deficiencias fácilmente visibles a lo largo de la vida útil de este sistema (Gómez de la Torre 2010). Así, en 2009 se aprueba un nuevo modelo, un tanto más complejo y menos transparente (Cantarero-Prieto et al. 2015). En primer lugar, la base para calcular las necesidades de los territorios es el año 2007. Sin embargo, los recursos adicionales se contabilizan a partir de 2009. Apréciase la diferente situación económica entre ambos años, pues como cabe esperar, la crisis no prevista en el modelo incide negativamente en la recaudación tributaria. Se incorporan elementos extra para compensar, sobre todo, el aumento de la población durante el ciclo expansivo del periodo anterior, a tenor del incremento de la inmigración. La cesión de impuestos mantiene su evolución *in crescendo* con el 50% del IVA e IRPF cedido a las comunidades, así como el 58% de los impuestos especiales de fabricación.

Cuatro serán los fondos de transferencias que actúan en el presente modelo y que componen la participación regional en los impuestos estatales:

- Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF): este fondo, el de mayor relevancia, persigue asegurar un nivel similar de servicios públicos en los diferentes territorios del Estado. Representa el 75% de la capacidad tributaria de las CCAA y recoge como variables de

ponderación a la población protegida equivalente (38%), población total (30%), población entre 0 y 16 años (20,5%), población mayor de 65 años (8,5%), superficie (1,8%), dispersión (1,6%) e insularidad (0,6%). Las comunidades con mayores necesidades reciben transferencias y aquellas con mayor capacidad tributaria aportan la diferencia (entre su capacidad y su necesidad) al fondo.

- Fondo de Suficiencia Global: pretende cubrir las diferencias entre las necesidades de financiación y la capacidad tributaria con las transferencias del FGSPF. En realidad, representa el fondo de cierre del sistema y, una vez más, el garante del sostenimiento del *statu quo*, pues asegura que ninguna región pierda recursos respecto las necesidades calculadas en el año base (2007).
- Fondo de Competitividad: se reparte entre las CCAA con financiación per cápita, en base a población ajustada, inferior a la media o con capacidad tributaria per cápita, también sobre población ajustada, inferior al promedio. A este fondo se le dotó con 2.572,5 millones de euros.
- Fondo de Cooperación: se distribuye entre las CCAA con PIB per cápita inferior al 90% de la media, con densidad de población inferior al 50% de la media o con crecimiento de la población inferior al 90% de la media y, a la vez, densidad de población inferior al resultado de multiplicar la media por 1,25. Se trata de un fondo excluyente respecto el de competitividad, es decir, ninguna región puede recibir financiación del Fondo de Competitividad y del Fondo de Cooperación de forma simultánea. La disposición presupuestaria para este fondo es de 1.200 millones de euros.

El modelo aprobado en 2009 recogía un *compromiso* de renovación quinquenal. Sin embargo, aún pervive en vigor sin acometer su reforma.

### **Algunas debilidades estructurales de la financiación autonómica**

Como punto de partida, los conceptos de *coste efectivo* y de *status quo*, originarios del modelo transitorio, suponen una de las debilidades iniciales de la financiación autonómica. Según explica León (2009), el uso del coste efectivo implicaba asumir dos cuestiones: la primera, se daba por hecho que el gobierno de la dictadura proveía servicios por todo el territorio español con un nivel equivalente según las necesidades de cada región, por lo que este método de valoración garantizaba un grado de financiación "satisfactorio" para cubrir unas competencias de gasto derivadas de unos servicios públicos "adecuados" y "equitativos", sin necesidad de mejorar los recursos de ninguna región en especial para que incrementasen sus dotaciones; la segunda, se entendían correctas la capacidad, herramientas e información de que disponía la administración tributaria del Estado en aquellos años para llevar a cabo la contabilidad y recuento del coste económico de los servicios públicos en cada comunidad autónoma. Sin embargo, otros autores señalan que la realidad no era tal (Gómez de la Torre 2010): en primer lugar, el coste efectivo más que un cálculo era un pacto; en segundo lugar, el Estado no había desarrollado los servicios de bienestar con la misma intensidad en todas las regiones antes de la democracia, bien por motivos políticos e históricos o por otras razones.

De este modo, a partir de la implementación del coste efectivo como método de asignación de la financiación de las nuevas competencias que se iban traspasando, se generaron vulnerabilidades importantes procedentes de aceptar las asunciones que significaba dicho método y de consolidar las posibles desigualdades preexistentes en la geografía española en cuanto al grado de implantación de los servicios públicos (Pérez, Cucarella y Hernández 2015). El coste efectivo (y sus consecuencias) se arrastró a lo largo de todos los modelos de financiación en lo que se llama el *statu quo* o, en otras palabras, la tendencia implícita a que ninguna región pierda recursos respecto el modelo anterior y, de cierto modo, que el orden jerárquico de recepción de recursos de financiación no quede marcadamente alterado por un reparto diferente fruto de un nuevo modelo.

La segunda debilidad sería la asimetría de sistemas, es decir, la existencia de dos estructuras de financiación regional notablemente diferentes (el sistema foral y el sistema de Régimen común). Esta divergencia se legitima por acontecimientos históricos, obviamente muy significativos. Sin embargo, el hecho que dos territorios (País Vasco y Navarra) tengan mayor autonomía fiscal y mayor grado de suficiencia que el resto puede ser motivo de malestar y agravio, cuando no queda claro que los territorios con hacienda propia estén contribuyendo a la solidaridad interterritorial en una medida plausible, tal como indican las últimas cuentas públicas territorializadas publicadas por el Ministerio de Hacienda (MHAP 2016). Todo apunta que, sin necesidad de alterar el sistema de concierto y de convenio en sí mismos, otro cálculo de la cuota y la contribución de estos territorios podría mejorar su grado de solidaridad hacia otras regiones de menor renta (Zubiri 2015; De la Fuente 2011).

La tercera de las debilidades se halla en el desequilibrio del proceso descentralizador. Este proceso ha avanzado mucho más en la parte de los gastos (transferencia de competencias de gasto) que en la vertiente de los ingresos (transferencia de poder recaudatorio) (De la Fuente 2013; Herrero y Tránchez 2011; Bassols, Bosch y Vilalta 2009). Con ello, se desatienden algunas contraindicaciones que, generalmente desde el federalismo fiscal, se señalan en situaciones tales que los gobiernos regionales se visualizan como responsables de los gastos, pero no de las fuentes de financiación de éstos (Solé-Ollé 2008). En consecuencia, se tiende a recurrir a las transferencias del nivel central, a pesar de los efectos negativos que se derivan de su uso y abuso (Joanis 2007; Peralta 2007).

El papel de los comportamientos estratégicos representa la cuarta debilidad. Tal como expresan algunos autores (León 2009; De la Fuente y Gundín 2007), la financiación autonómica en España ha respondido más a un juego de comportamientos estratégicos entre actores de la política regional que a auténticos criterios técnicos o grandes acuerdos de Estado. En la misma línea, en ámbitos de financiación no autonómica, Hierro et al. (2014), Bel (2010) o Castells et al. (2006) también señalan el significativo papel de las variables políticas para esclarecer las decisiones de inversión del Estado.

Resulta relevante destacar, como quinta debilidad, la falta de ordinalidad del sistema, pues ni la renta per cápita de las regiones ni su capacidad fiscal resultan significativas para explicar la distribución final de la financiación (Vercher 2015). El sistema tiende a invertir el orden de los resultados de las regiones según su capacidad fiscal, generando una situación después de la financiación donde se encuentran todos los supuestos posibles en la medida en que pierden y ganan recursos tanto regiones pobres como ricas (Cantarero-Prieto et al. 2015; Hierro et al. 2010; Hierro et al. 2009;).

En términos similares, encontramos una sexta debilidad en la cuestión de la nivelación. La nivelación parcial *en pro* de la equidad horizontal que trata de generar el Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales queda totalmente desvirtuada con la aplicación del resto de fondos, especialmente del Fondo de Suficiencia Global (Vilalta 2015). Pero este hecho no es único del sistema de 2009, el sistema de nivelación en el Estado español, en general, ha sido poco claro y no ha facilitado la visualización de los flujos de solidaridad interterritorial. No se evidencia el objetivo de nivelación (parcial o total) y se ha llevado a cabo una nivelación, según algunos autores, excesiva (Vilanou 2007), en la que la sobre-redistribución ha hecho que CCAA pobres reciban más recursos por habitante que otras más ricas (León 2009).

La séptima debilidad, de corte más jurídico, proviene del conflicto entre la LOFCA y los Estatutos de Autonomía. El debate aquí se centra en la disputa entre qué fuente prevalece en el ordenamiento de la financiación autonómica, si la LOFCA o los Estatutos de Autonomía. En este sentido, se trata de una discusión compleja que sentó bases en el momento de la puesta en marcha de los estatutos del País Vasco y Cataluña y la posterior aprobación de la LOFCA (Lasarte 1982). Esta cuestión toma mayor revuelo con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 6/2006) y la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010. En grandes términos, por un lado, encontramos posiciones que defienden que los estatutos de autonomía pueden regular cuestiones propias

de la financiación autonómica al margen de la LOFCA (Castellà 2010; Checa 2008; Alberti 2005). Esta última sería una norma potestativa que no debiera anteponerse jurídicamente a los Estatutos que, como tales, son Leyes Orgánicas diferenciadas, de mayor rigidez (iniciativa autonómica, aprobada en mayoría en Congreso de los Diputados y, en muchos casos, ratificada en referéndum) e insertadas en el bloque de la constitucionalidad (García y Fernández 1984). Por otro lado, encontramos los postulados más proclives a integrar la LOFCA en el bloque de la constitucionalidad, como instrumento que materializa la titularidad del Estado en la Hacienda General y, por consiguiente, con capacidad de legislar sobre las herramientas financieras y las competencias de las autonomías en aras de la armonización y salvaguarda de los intereses financieros generales del Estado (Merino 2011; Monasterio 2010).

## **PLANTEAMIENTO Y APUNTES METODOLÓGICOS**

A partir de la revisión histórica de los modelos de financiación y de sus principales debilidades que hemos realizado en el apartado anterior del artículo, parece factible plantear que la financiación regional española ha desembocado en un sistema generador tensiones económicas, con consecuencias significativas en las cuentas de las administraciones autonómicas, en la satisfacción de necesidades primordiales de la población, así como en las posibilidades de llevar a cabo políticas de desarrollo socioeconómico. Ante este contexto, esta investigación atiende a un caso de estudio, la Comunidad Valenciana, a la cual se presta especial atención y se acompaña de un análisis comparativo con el resto de regiones. El presente estudio construye un camino analítico que parte de las finanzas públicas regionales, a lo largo del cual trataremos de detectar ciertas problemáticas en la distribución de los recursos de financiación autonómica de los dos últimos modelos aprobados en 2002 y 2009.

El método empleado, que incluye una revisión exhaustiva de la literatura científica, de la literatura jurídica, de la actualidad política y del proceso histórico de descentralización fiscal, es el habitual en los estudios básicos de este ámbito de la economía pública. Esto es, indicadores descriptivos de las magnitudes a estudiar, en términos porcentuales sobre el PIB o en términos de población. Asimismo, para mayor claridad en el análisis comparativo, presentamos parte de las cifras en números índice donde cien representa el valor medio de las regiones de estudio. En dicho valor promedio siempre contaremos con las diecisiete CCAA españolas sin Ceuta y Melilla, las cuáles disponen de características muy particulares en cuanto a sus competencias y funcionamiento financiero. En una línea similar, en el análisis de los recursos de la financiación regional excluirémos de la muestra a los territorios forales (País Vasco y Navarra) para no asociar sistemas diferentes (Zubiri 2007).

El horizonte temporal de los resultados de este trabajo empieza en 2002, momento en que se traspasan sanidad y educación a todas las CCAA (excepto a Ceuta y Melilla). Con ello, las competencias entre CCAA ganan en homogeneidad, permitiendo mayor rigor comparativo. Los datos referentes a deuda pública se expresan en términos de PIB a precios de mercado y proceden del Banco de España. Son datos a 1 de diciembre de 2015 calculados bajo el protocolo del déficit excesivo. Por su parte, las cifras de gasto total e ingresos totales provienen de los datos presupuestarios que ofrece el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Su horizonte se expande hasta el 2014 y aglutina ingresos y gastos de carácter no financiero. Cabe señalar que estos datos recogen, para el periodo 2002-2006, liquidaciones presupuestarias sin depurar<sup>3</sup>. En el caso del periodo 2007-2012 son liquidaciones presupuestarias depuradas y para los años 2013-2014 se trata de cuantías depuradas del presupuesto consolidado.

<sup>3</sup> Los datos depurados del Ministerio de Hacienda ajustan las cifras para descontar los efectos de los Fondos de Intermediación Financiera Local (IFL) y las ayudas concedidas por la Política Agraria Comunitaria (PAC).

En referencia a los datos de gasto y esfuerzo presupuestario en las diferentes partidas de SPF, se han obtenido de la base de datos del sector público del IVIE (2015) y del estudio Cucarella y Pérez (2016), donde se calculan a precios constantes de 2013.

En el caso de la financiación autonómica, el último año que se trabaja es 2013. Por un lado, los datos en términos de población de derecho provienen del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por otro lado, la financiación según población ajustada encuentra su origen en la base de datos facilitada en De la Fuente (2015), la cual contiene diferentes aspectos metodológicos de imprescindible mención. En primer lugar, los datos están en términos de *población ajustada* según criterios del modelo de 2009. Se trata de la población de derecho ponderada por el conjunto de variables que el modelo de financiación autonómica marca como elementos adecuados para representar las diferentes necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales aplicables en el Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales. En segundo lugar, los datos contemplan un ajuste por competencias homogéneas. Se trata de considerar exclusivamente los recursos destinados a financiar un conjunto de competencias común a todas las regiones y uniforme en el tiempo, que incluye la gestión de la sanidad y la educación pero que excluye determinadas competencias singulares y asumidas por ciertas CCAA, tales como las instituciones penitenciarias, la policía o la administración de justicia. En tercer lugar, con el mismo fin homogeneizador, se contabilizan determinados ingresos que Canarias obtiene fuera del sistema formal de financiación regional a razón del Régimen Económico y Fiscal y del impuesto canario sobre labores del tabaco. En cuarto lugar, los ingresos fiscales de las regiones se contabilizan de tal manera que se obtiene una estimación de la recaudación a *igual esfuerzo fiscal*, esto es, el mismo proceder entre CCAA en los ámbitos con capacidad normativa.

Las cifras de renta per cápita se obtienen de la Contabilidad Regional del Instituto Nacional de Estadística (INE) y se calculan a precios de mercado y términos corrientes. Finalmente, las cifras de población, a excepción del caso de la *población ajustada*, proceden de las estimaciones intercensales a 1 de julio del INE.

## RESULTADOS

### Deuda pública, financiación regional y problemas de ingresos

El punto de partida de nuestros resultados se sitúa en la deuda pública. Se trata un elemento que, desde la crisis económica de 2008 y, especialmente, a partir de la puesta en marcha de las políticas de consolidación fiscal en mayo de 2010, ha estado en el punto de mira del análisis económico. En la tabla 1 se muestra la deuda pública de las CCAA en términos del PIB regional. Como se puede comprobar, la deuda pública media de las diecisiete regiones que mostramos se encuentra en el 23,7 % del PIB. Entre todas ellas, la Comunidad Valenciana representa la economía con mayor deuda pública, un 42,5 % del PIB. En cambio, la Comunidad de Madrid y País Vasco se sitúan en el otro extremo con el 14,4 % y el 14,5 %, respectivamente. Esto supone un diferencial de 28,1 pp. entre Madrid y Comunidad Valenciana. Junto a esta última, un total de cinco regiones registran un endeudamiento superior al promedio nacional: Castilla-La Mancha (37 %), Cataluña (35,4 %), Islas Baleares (30,1 %) y Murcia (29,1 %).

Es destacable el mayor endeudamiento de la Comunidad Valenciana respecto al resto de comunidades. También es muy evidente que la dispersión entre regiones es considerablemente grande. Una hipotética explicación para este fenómeno podría hallarse en planteamientos de política económica muy distintos entre regiones. No obstante, esta hipótesis debe contemplar el hecho que las corrientes ideológicas que han gobernado la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid han sido las mismas durante las últimas décadas. De cualquier modo, las implicaciones que tienen varianzas tan acentuadas en el endeudamiento regional son de enorme calado.



TABLA 1

CCAA	Deuda pública (% PIB)	Gasto total no financiero por habitante. (media CCAA=100)	Ingresos totales no financieros por habitante. (media CCAA=100)	Recursos per cápita SFA (media CCAA=100). Población de derecho	Recursos per cápita SFA (media CCAA=100). Población ajustada
	dic-16	2002-2014	2002-2014	2002-2013	2002-2013
Andalucía	22,5	90,5	99,1	97,2	98,7
Aragón	21,6	98,5	105,2	110	105,3
Canarias	16,0	90,1	98,8	90,6	99,2
Cantabria	23,0	105,2	113,9	123,1	118,9
Castilla y León	20,4	99,6	108,2	110,5	106,7
Castilla-La Mancha	37,0	103,9	106,0	102,2	98,8
Cataluña	35,4	95,7	99,5	103,7	99,3
Madrid	14,4	75,0	84,7	95,8	99,7
Navarra	18,2	173,6	194,4	-	-
C. Valenciana	42,5	77,3	81,4	91	93
Extremadura	22,9	112,1	123,8	112,1	109,3
Galicia	18,7	97,0	107,8	108	102,5
Illes Balears	30,1	85,5	86,5	93,7	95,6
La Rioja	18,5	103,5	111,3	119,1	116,1
País Vasco	14,5	117,5	129,4	-	-
Asturias	18,9	100,5	111,0	107,1	104,9
Murcia	29,1	82,4	87,2	90,4	96,1

Cifras regionales de deuda, gasto, ingreso y financiación autonómica. Fuente: Banco de España, MHAP, De La Fuente (2015) y elaboración propia

Considérese, por ejemplo, el caso del Fondo de Liquidez Autonómica y el de Pago a Proveedores cuyos principales demandantes son las regiones con mayor deuda pública. O, en el contexto de los ajustes fiscales exigidos por el ejecutivo central a las CCAA, la imposición de un déficit simétrico para todas las regiones supone llevar a cabo esfuerzos financieros muy diferentes, pues el estado de sus balances y el origen de los déficits, como veremos, no son los mismos en todos los casos. De esta manera, el interrogante que nos planteamos en este punto es a qué se debe la mayor deuda relativa de la Comunidad Valenciana. Nos referimos a analizar si la mayor deuda se fundamenta por un gasto público relativamente superior o, por el contrario, por unos ingresos relativamente inferiores al del resto de regiones.

La segunda columna de la tabla 1 presenta el gasto total en términos per cápita de las diecisiete regiones españolas para la media del periodo 2002-2014. Está expresado en números índice donde 100 representa el gasto público por habitante de la región promedio. Como se observa, la región con mayor gasto público per cápita sería Navarra (173,6), muy por encima de la media. En cambio, Madrid (75) se encontraría en el último lugar, siendo la región con menor gasto público total, 25 puntos por debajo del promedio nacional y a 98,6 puntos de Navarra. Cuatro serían las regiones situadas por debajo del 90% del gasto medio total: Islas Baleares, Murcia, Comunidad Valenciana y Madrid. Así, se distingue claramente que las regiones forales destacan por sus cuantiosos gastos por habitante, mientras que las regiones mediterráneas y Madrid, lo hacen por el carácter exiguo de éstos.

De este modo, de las cinco regiones que registran una deuda pública superior a la media (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Islas Baleares y Murcia), todas excepto Castilla-La Mancha ejecutan un gasto público total por habitante inferior que el promedio de las CCAA. Especialmente, en el caso de la Comunidad Valenciana, Murcia e Islas Baleares. En relación al caso valenciano, se comprueba que es la segunda región con menor nivel de gasto por habitante y, a pesar de ello, soporta la mayor deuda pública en términos de PIB del conjunto de regiones españolas. Por consiguiente, podemos plantear que el diferencial de deuda pública se justifica por la vertiente de los ingresos. En otras palabras, si la mayor deuda no se debe a gastar relativamente más que el resto de CCAA, se deberá a ingresar relativamente menos.

Así pues, la tercera columna de la tabla 1 representa los ingresos totales por habitante. Con facilidad comprobamos los elevados ingresos de Navarra respecto al resto de regiones, concretamente más de 90 puntos por encima de la media nacional. Las regiones forales sobresalen por sus mejores resultados en comparación a las CCAA de Régimen común. Asimismo, la dispersión es abrumadora, pues la Comunidad Valenciana es la región con los menores ingresos per cápita y se sitúa a 18,6 puntos porcentuales por debajo de la media y a 113 puntos de los ingresos por habitante de Navarra. Un total de siete regiones se situarían por debajo de los ingresos per cápita medios, en orden de mayores a menores ingresos, se trata de: Cataluña (99,5), Andalucía (99,1), Canarias (98,8), Murcia (87,2), Islas Baleares (86,5), Madrid (84,7) y Comunidad Valenciana (81,4).

De nuevo, si conectamos deuda pública, gasto total per cápita e ingreso total per cápita, podemos encontrar algunos factores en común. De las cinco CCAA que registraban una deuda pública respecto al PIB superior a la media (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Islas Baleares y Murcia) todas, excepto Castilla-La Mancha, tienen unos ingresos per cápita inferiores a los de la región media. Así, nos quedan las mismas regiones que, a su vez, también tenían unos gastos per cápita inferiores al promedio nacional (Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares y Murcia). Aún más, Islas Baleares, Murcia y Comunidad Valenciana serían de nuevo las regiones especialmente peor situadas, pues forman parte de las cinco CCAA con deuda superior a la media y de las cuatro con gasto e ingresos relativos por debajo del 90% de las cifras promedio. La cuarta región que conformaría el grupo de los territorios con gastos e ingresos relativos por debajo del 90% de la media, aunque con la deuda pública relativa más reducida de todo el Estado, sería la Comunidad de Madrid.

Ante tal situación, es factible afirmar que la fuente de los desequilibrios en la deuda pública de territorios como la Comunidad Valenciana, el que mayor deuda pública registra, no se halla en que, en términos por habitante, haya gastado más que el resto de CCAA. Más bien, entendemos que el origen se encuentra en unos ingresos por habitante relativamente más reducidos. Al respecto, las CCAA reciben recursos del sistema de financiación autonómica, de Fondo de Compensación Interterritorial, de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, de las ayudas específicas de la Administración central para acciones determinadas o de los tributos propios, entre otros. Complementariamente, tienen capacidad de recurrir a distintas operaciones de crédito. En suma, el principal de los ingresos lo constituye la financiación autonómica, que en el caso valenciano asciende a casi el 70 % del total de los ingresos (Cucarella y Pérez, 2016).

De este modo, en los siguientes párrafos nos adentramos en los resultados derivados del sistema de financiación autonómica que, como decíamos, supone el principal de los ingresos de las CCAA. Para ello contamos con las columnas cuatro y cinco de la tabla 1. En ambas columnas se representan los recursos por habitante para la media de los años 2002-2013 de las regiones que participan del sistema de Régimen Común, siendo 100 el nivel promedio. El punto de disparidad entre ambas columnas se halla en

la población que situamos en el denominador del indicador. Mientras la columna cuatro recoge la población de derecho, la quinta columna divide los recursos por habitante ajustado<sup>4</sup>.

Los resultados del sistema sitúan a Cantabria como la región con mejor financiación, independientemente del tipo de población que coloquemos en el denominador. En el otro extremo encontramos a la Comunidad Valenciana, territorio con la financiación más reducida, tanto en términos de población de derecho como de población ajustada. Concretamente, la Comunidad Valenciana registra el 93 % del nivel promedio en términos por habitante ajustado y el 91 % en términos de población de derecho. En conjunto, seis regiones se situarían siempre por debajo de la financiación media: Madrid, Canarias, Andalucía, Murcia, Islas Baleares y Comunidad Valenciana. Por su parte, Cataluña y Castilla-La Mancha manifiestan resultados dispares según la población que se considere, pues contabilizando la población de derecho se sitúan sobre la media regional y, por el contrario, en términos de población ajustada pasan a ubicarse por debajo del promedio.

La dispersión de los resultados es menor cuando hablamos de población ajustada (25,9 puntos entre la región mejor financiada y la peor financiada) que cuando se trata de la población de derecho (32,1 puntos). Aunque leve, es obvio que el sistema produce un efecto redistributivo reduciendo la desigualdad en la distribución de recursos finales (Hierro y Atienza 2014). Adicionalmente, parece razonable pensar que, si el cálculo de la población ajustada supone ponderar la población de derecho tal que se consigue un indicador de las necesidades de gasto regionales en servicios públicos fundamentales, la financiación por habitante ajustado no debiere registrar disparidades entre regiones muy pronunciadas, siendo en torno a cien (el promedio) los recursos distribuidos a cada CCAA. En todo caso, esto estaría condicionado, por ejemplo, a la adecuación del cálculo de la población ajustada o a los objetivos de ordinalidad y nivelación del sistema, elementos a los que nos hemos referido en la primera sección de nuestro estudio.

Retomando los resultados conjuntos obtenidos según los datos de deuda pública, gastos totales e ingresos totales, encontramos que si Islas Baleares, Murcia y Comunidad Valenciana eran las regiones con unos resultados menos favorables en su conjunto porqué formaban parte de las cinco CCAA con deuda en términos de PIB superior a la media (junto a Cataluña y Castilla-La Mancha) y de las cuatro con gasto e ingresos por habitante por debajo del 90% de las cifras promedio (junto a Madrid), ahora nos podemos percatar de que, precisamente, Murcia, Islas Baleares y Comunidad Valenciana representan los territorios con la menor financiación, en orden decreciente. Del mismo modo, Cataluña, Castilla-La Mancha o Madrid, comunidades que se integran en el grupo de regiones con resultados relativamente negativos en los aspectos estudiados de deuda, gasto e ingreso, también se incorporan al conjunto de territorios con financiación inferior a la media de Régimen común. Aunque, siempre en términos relativos, estas últimas se encontrarían en una situación de menor magnitud en comparación con el caso de Murcia, Islas Baleares y Comunidad Valenciana.

### **Implicaciones de la insuficiente financiación**

Hasta aquí, en relación al contexto valenciano, podemos entender no existe un problema de exceso de gasto sino un reducido nivel de ingresos causado, en gran parte, por la distribución de recursos que ha realizado durante años el sistema de financiación autonómica. Para profundizar en esta cuestión, analizaremos las implicaciones de los anteriores resultados en tres vertientes. En primer lugar, en el acceso a los servicios públicos, en segundo lugar, en el impacto en términos de desarrollo socioeconómico, desde el punto de vista de la oferta y de la demanda agregadas; y, en tercer lugar, en lo que concierne a la deuda pública como recurso de política económica.

<sup>4</sup> Ver el apartado de metodología para los detalles acerca del término *población ajustada*.

Según las bases del sistema de financiación, los servicios públicos fundamentales representan el principal objetivo. El art.15 de la Ley Orgánica 3/2009 del 18 de diciembre señala que el Estado debe garantizar en todo el territorio español el nivel mínimo de servicios públicos fundamentales (SPF) de su competencia, considerando SPF educación, sanidad y servicios sociales<sup>5</sup>. Además, este artículo considera que no se llegará a cubrir el nivel medio de prestación de SPF cuando la cobertura se desvíe del nivel medio en el territorio nacional. En este sentido, pretendemos analizar el gasto en estos servicios con el fin de evaluar el grado de cumplimiento del objetivo reseñado, a sabiendas que la normativa no concreta cómo medir ese nivel medio de prestación.

**TABLA 2**

Partidas presupuestarias	Gasto por habitante (euros de 2013) 2002-2013			Esfuerzo presupuestario (%) 2002-2013	
	CV	Total CCAA	CV (media CCAA = 100)	CV	Total CCAA
Sanidad	1285,4	1323,7	97,1	43,9	39,8
Educación	955,1	931,6	102,5	32,6	28,0
Protección social	131,4	216,5	60,7	4,5	6,5
Total SPF	2371,9	2471,8	96,0	81,0	74,3
Resto de funciones	555,4	854	65	19,0	25,7
Total gasto no financiero	2927,4	3325,7	88	100,0	100,0

Comparativa de gasto y esfuerzo presupuestario en servicios públicos fundamentales, C. Valenciana y media regional. Fuente: Cucarella y Pérez (2016), Fundación BBVA-IVIE (2015) y elaboración propia.

Si observamos la tabla 2, encontramos información sobre el gasto por habitante en SPF, desglosando y totalizando sus partidas (sanidad, educación y protección social), en términos comparativos de la Comunidad Valenciana y las cifras promedio del conjunto de CCAA, para la media del periodo 2002-2013. En este sentido, comprobamos que el gasto per cápita que la Comunidad Valenciana realiza en sanidad es inferior al gasto autonómico medio, aunque con una diferencia inferior a los tres puntos. En el caso del gasto en educación, las cifras superan en dos puntos y medio a la media regional. En promedio de sanidad y educación, el nivel de gasto valenciano es el 99,8 % de la media. Así, si bien el gasto per cápita total del territorio valenciano era el segundo más reducido, no es este el caso en las partidas de sanidad y educación, pues el margen de discrecionalidad de las autonomías en este gasto es bajo. Por el contrario, las autonomías deben acercarse lo más posible a la provisión media en España, aunque, como en el caso de la Comunidad Valenciana, los ingresos sean relativamente más reducidos.

Para entender mejor el esfuerzo que supone alcanzar dichas cifras de gasto en sanidad y educación, en la tabla 2 también se muestra la parte de presupuesto que la Generalitat Valenciana dedica a cada una de las partidas en SPF. De este modo, en el caso valenciano se destina a sanidad y educación el 76,5 % del presupuesto, mientras que la media española es el 67,8 %. Así, pese a dedicar mayor parte del presupuesto a tales partidas, no se alcanza el nivel medio de gasto per cápita. Evidentemente, estas cifras asignan poco espacio de gasto para el resto de partidas. Es el caso de protección social, el gasto del cual recoge un diferencial de casi cuarenta puntos con el gasto medio de las CCAA. De hecho, la Comunidad Valenciana

<sup>5</sup> Es necesario remarcar que es en esta ley cuando se incorporan los servicios sociales a los llamados *servicios públicos fundamentales*, es decir, antes 2009 se habla de SFP haciendo referencia únicamente a sanidad y educación.

apenas destina el 4,5 % de su presupuesto en esta partida, dos puntos por debajo del promedio. En conjunto, la Comunidad Valenciana destina el 81 % del presupuesto a los SPF, 6,7 puntos más que el total de CCAA. Sin embargo, el gasto por habitante en estas tres partidas es el 96 % de la media, hecho que pone de relieve la estrechez presupuestaria de la Generalitat Valenciana.

Algunos estudios, como Pérez, Cucarella y Hernández (2015), afirman que estos resultados ponen en tela de juicio el cumplimiento de la igualdad de oportunidades en España. Sirva de ejemplo la implantación bajo mínimos de los servicios públicos para la dependencia en la Comunidad Valenciana, especialmente durante los años previos a 2016, así manifestado de forma reiterada en los sucesivos informes del Observatorio de la ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, elaborados por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales (Barriga et al. 2015). Asimismo, estos mismos autores afirman que tras las cifras desiguales de gasto en servicios públicos fundamentales se encuentra en unos casos el nivel de renta per cápita de las regiones y, en otros, las diferencias de recursos financieros por habitante de los que disponen las CCAA. Sobre estos últimos, como hemos visto, el sistema de financiación tendría una responsabilidad predominante.

En definitiva, es obvio que los resultados de la financiación autonómica en la Comunidad Valenciana no permiten un acceso a los servicios públicos fundamentales con las mismas garantías para todos los ciudadanos, independientemente del territorio donde residen. Estas diferencias en la provisión de servicios públicos como la sanidad, la educación o, especialmente, en los servicios sociales inciden directamente en los diferentes niveles de bienestar y las capacidades de desarrollo de los territorios del Estado.

La tabla 2 nos acerca a otra consecuencia de la financiación autonómica en la economía valenciana. Si se dedica mayor parte del presupuesto que la media de regiones a SPF, podemos entender también que se dispone de menor cantidad relativa de recursos para el resto de funciones de la administración valenciana. En este caso, el territorio valenciano dispone de menos del 20 % del presupuesto para atender otras funciones diferentes a sanidad, educación y protección social, mientras que la media de CCAA supera el 25 %.

Es indudable que los SPF representan la principal competencia de gasto de las regiones españolas, además de la más visible y sensible de cara a la ciudadanía. No obstante, las CCAA detentan competencias en ámbitos de la política pública fundamentales para el progreso económico y social de los territorios. Hablamos, por ejemplo, de actuaciones en el campo de las políticas activas de empleo, políticas turísticas y de pymes, I+D+i, política industrial, cultura o infraestructuras de responsabilidad regional. Todas ellas son elementos clave en el estímulo del desarrollo regional y el crecimiento económico, pues de estas actuaciones de gasto emanan políticas de oferta necesarias, especialmente, en un contexto de cambio estructural y refundación del modelo productivo. Así pues, según los datos que mostramos en la tabla 2, la Generalitat Valenciana ejecuta un gasto en estas otras funciones, no integradas en los SPF, del 65 % de la media nacional, esto es, 35 puntos menos.

Dentro de la partida de otras funciones también se deben considerar las actuaciones que afectan a la demanda agregada. En este sentido, la estrechez presupuestaria infligida por el sistema de financiación autonómica reduce la capacidad de hacer frente a la crisis económica y a la debilidad de la demanda interna de la economía valenciana, precisamente en un contexto donde el discurso económico hegemónico sobredimensiona el papel de la demanda externa y presta poca atención a la primera. El mayor esfuerzo presupuestario que la Comunidad Valenciana dedica a sanidad y educación (casi nueve puntos superiores que la media) reduce las posibilidades de realizar políticas expansivas, por ejemplo, en el ámbito del acceso a la vivienda, en las políticas de empleo o en otras políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los hogares, su capacidad de consumo y, por tanto, a dinamizar la actividad productiva y el empleo.

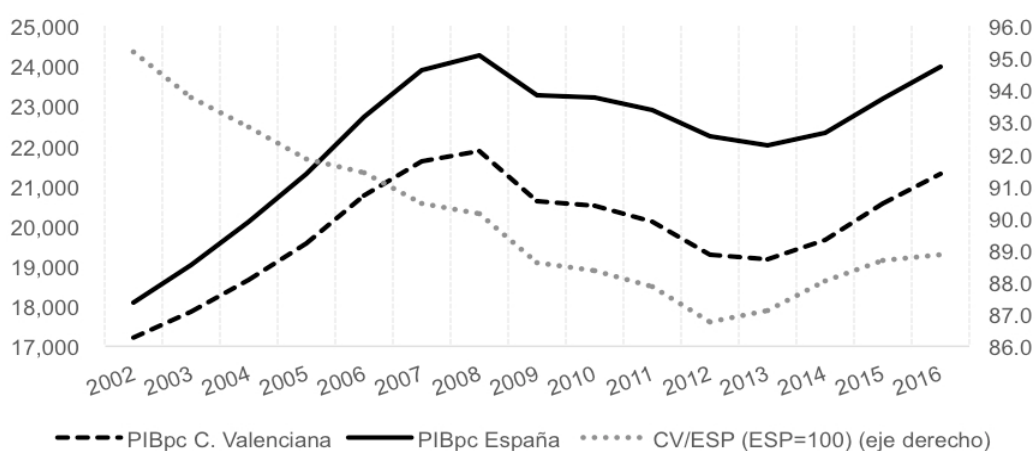
En este sentido, entendemos que estas limitaciones son especialmente relevantes en un contexto de crisis económica de larga duración. Las políticas económicas puestas en marcha hasta el momento ponen

de manifiesto la necesidad de compatibilizar políticas de oferta y de demanda. Como es bien sabido, en una primera etapa se optó por programas de gasto público, pero sin políticas que ajustaran las fuentes de déficit estructural, incrementarían la progresividad del sistema fiscal o iniciarían una renovación del modelo productivo, entre otras. En una segunda etapa, el viraje neoliberal impuso a escala europea las políticas de ajuste fiscal sin estímulo alguno a la demanda interna, a la inversión privada, a la transformación del sistema productivo o a la creación de empleo de calidad. Ambas medidas han demostrado ser ineficaces a largo plazo y han dejado un escenario más negativo en lo que a condiciones de vida de la población y cuentas públicas se refiere.

Una tercera cuestión a analizar en las implicaciones de la infrafinanciación es la relativa a la deuda pública. Los datos que introducíamos en los resultados explicaban que la Comunidad Valenciana es el territorio con mayor deuda pública en términos de PIB. Más allá del cerco ideológico que impera alrededor del déficit y la deuda pública, su uso nos parece fundado, especialmente en gastos de capital o como recurso de política anti-cíclica. Sin embargo, la infrafinanciación autonómica ha obligado a la Comunidad Valenciana a recurrir a operaciones de crédito de forma estructural para cubrir partidas de gasto corrientes que, a nuestro parecer, es preferible financiar a partir de recaudación pública. Este fenómeno, además, reduce indirectamente la autonomía política de la Generalitat en tanto que su dependencia con el ejecutivo central aumenta a través de la rigidez y exigencias que impone el uso de los Fondo de Liquidez Autonómica y el de Pago a Proveedores.

La falta de incentivos al desarrollo económico valenciano, a partir de un reducido gasto autonómico en las partidas dirigidas a ello señaladas anteriormente, sería un factor clave en el distanciamiento de la renta per cápita de la Comunidad Valenciana respecto la economía española. El gráfico 1 permite visualizar el proceso de divergencia que se produce a partir de 2002. Durante el periodo 2002-2016, la renta per cápita española ha crecido un 32,5 %, mientras que la renta per cápita valenciana lo ha hecho en 8,8 puntos menos. Así, la riqueza por habitante del territorio valenciano pasa de representar en 2002 el 95,2 % de la media española a situarse en 2016 por debajo del 89 %. En este transcurso de empobrecimiento relativo de la Comunidad Valenciana también hay que considerar el papel del modelo productivo, más dependiente del sector de la construcción y los servicios de baja productividad que el promedio nacional (Soler 2009). Este hecho ha significado una mayor vulnerabilidad a la crisis económica y, por consiguiente, mayores problemas para la convergencia regional. Parece indiscutible pues, plantear que la menor capacidad de gasto en políticas económicas, motivadas por el insuficiente ingreso, dilata relativamente más el proceso de transformación productiva y recuperación de la economía valenciana.

GRÁFICO 1



Evolución comparada PIB per cápita a precios de mercado, C. Valenciana y España. Fuente: INE y elaboración propia

## REFLEXIONES FINALES

La financiación autonómica en España se presenta como un asunto que forma parte de la mochila de elementos que contribuyen a un clima de malestar regional y tensiones económicas, especialmente en nuestro caso de estudio, la Comunidad Valenciana. Esta investigación ha tratado de trabajar algunas cuestiones al respecto organizando la disertación en dos grandes bloques. Un primer bloque dedicado a la revisión del proceso de descentralización fiscal y configuración de los modelos de financiación regional en España a partir de 1979. Asimismo, este primer bloque se ha aproximado a las principales debilidades de la financiación autonómica desde un punto de vista global (coste efectivo y status quo, convivencia de dos sistemas de financiación diferenciados, desequilibrio del proceso de descentralización fiscal, papel de los comportamientos estratégicos, falta de ordinalidad y nivelación parcial del sistema, y el conflicto jurídico entre la LOFCA y los Estatutos de Autonomía).

En el segundo bloque del artículo se han trabajado los resultados de financiación de los dos últimos modelos conocidos, el de 2002 y el de 2009, junto a una batería de indicadores referidos a la deuda pública, gastos, ingresos y renta per cápita. El recorrido de nuestro análisis toma su inicio en los intensos desequilibrios regionales en las cifras de deuda pública, donde la Comunidad Valenciana se sitúa a la cabeza con la mayor deuda pública en términos de PIB. En un segundo paso, se demuestra que el diferencial de deuda, en este caso, no se explica por un mayor gasto relativo sino por unos menores ingresos en relación al resto de CCAA. Dada esta situación, se estudia la distribución de los recursos económicos que realiza el sistema de financiación autonómica, principal ingreso regional, a partir de la cual se pone de manifiesto que la Comunidad Valenciana es la región con menores ingresos del sistema de financiación autonómica.

Una vez conocida la menor financiación, se tratan de analizar sus implicaciones. La primera de ellas es la necesidad de realizar un mayor esfuerzo presupuestario en servicios públicos fundamentales con el fin de acercarse, que no alcanzar, al gasto promedio en estos servicios. Con ello, se compromete el acceso a los servicios públicos y la igualdad de oportunidades entre la población española en ámbitos de necesidades básicas. En segundo lugar, la mayor estrechez relativa de los ingresos públicos valencianos significa una reducida capacidad de gasto en otras políticas públicas de competencia autonómica muy importantes para el devenir económico y social del territorio, tanto por el lado de la oferta como de la demanda agregadas, ambas imprescindibles para una recuperación económica completa. Finalmente, el sistema de financiación autonómica no aseguraría el principio de suficiencia y habría conducido a la Comunidad Valenciana a un proceso de endeudamiento público imprescindible para cubrir gastos corrientes derivados de la provisión de servicios básicos a la población. Todo ello, habría incentivado el proceso de divergencia de la renta per cápita valenciana con la media española.

Los problemas de la financiación autonómica ponen de manifiesto que la realidad financiera de las regiones españolas es muy dispar. Los desequilibrios entre gastos e ingresos, como hemos visto, no se explican por políticas de gasto desmesuradas en comparación a otras regiones. En el caso de la economía valenciana, la configuración del sistema de financiación autonómica provoca unos ingresos públicos relativamente inferiores que relegan sistemáticamente a este territorio al último puesto en la recepción de recursos, pese a soportar una renta per cápita inferior al promedio nacional. En la lógica de la consolidación fiscal, ya cuestionable de por sí, deberían considerarse las diferentes estructuras de gastos e ingresos de las CCAA, pues no todas las regiones incurren en déficit fiscal y generan deuda pública por las mismas razones. Es más, el Estado, mediante la conformación de los modelos de financiación regional, ha condicionado el grado de necesidad de financiación de las CCAA. Así pues, la adaptación, por ejemplo, de los objetivos de déficit fiscal a estos hechos nos parece de primera necesidad. Incluso organismos como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) defienden déficits asimétricos para determinadas CCAA, entre ellas, la Comunidad Valenciana (Airef 2015).

Este estudio ha hecho hincapié en la financiación autonómica como elemento de tensión en la economía valenciana. Sin embargo, es imprescindible poner de manifiesto la existencia de otros elementos de financiación que contribuyen a dicha situación. Dentro de los ingresos públicos autonómicos existen otros ingresos no pertenecientes al sistema de financiación autonómica, como las transferencias procedentes de la UE, del Fondo de Compensación Interterritorial o del Estado para la cofinanciación de proyectos específicos de acuerdo bilateral, los cuales acostumbran a tener un peso relevante en regiones de baja renta, pero que no tendrían tal impacto en el caso de la Comunidad Valenciana (Cucarella y Pérez 2016).

Otro eje de mayor polémica y tensión lo representa la distribución regional de la inversión pública del Estado, especialmente, aquella en forma de infraestructuras. Son numerosos los estudios que señalan la menor inversión y dotación en infraestructuras de transporte en la Comunidad Valenciana (Vercher 2015; Vercher y Serrano 2015), así como la penalización que supone para las regiones periféricas la política de infraestructuras del Estado. Prueba de esto último sería el patrón radial en la construcción del transporte ferroviario de alta velocidad y en el mecanismo de pago de las infraestructuras viarias de gran capacidad (Bel 2010), o el desinterés político del Estado en infraestructuras prioritarias reconocidas a nivel europeo como el Corredor Mediterráneo (Libourel 2016).

En suma, el resultado de la insuficiente financiación valenciana, ya sea mediante el sistema de financiación autonómica, infraestructuras de transporte u otras partidas de inversión pública, se materializa en el saldo fiscal de las llamadas balanzas fiscales o, más recientemente, cuentas públicas territorializadas. Las cifras publicadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016) vienen confirmando la anomalía del territorio valenciano: la única economía con PIB per cápita inferior a la media que registra un saldo fiscal negativo. Por ejemplo, en el ejercicio 2013 el saldo fiscal de la Comunidad Valenciana era de -1.416 millones de euros, un -1,48 % de su PIB. En 2012 esta cifra era ligeramente superior, -1.753 millones de euros (-1,79 % del PIB). Al respecto, el propio documento confirma que la financiación regional sería la partida de gasto estatal más implicada en los resultados de dichos saldos fiscales (MHAP 2016: 21).

En conclusión, el debate de la financiación regional parece no vislumbrar su fin y las tensiones económicas que genera se acumulan en el tiempo ocasionando graves problemas y agravios entre territorios. Se trata de un problema de reparto de recursos que se añade a los problemas de suficiencia, progresividad o evasión y fraude del conjunto del sistema tributario, y que acaban por rebajar el nivel de bienestar de la ciudadanía. Por el momento, el actual contexto institucional, en ningún caso, permanecerá estático. Más bien lo contrario, pues el conjunto de tensiones territoriales apunta a una reorganización estatal en el medio plazo. Habrá pues que esperar para obtener un modelo de financiación definitivo, sin que eso impida llevar a cabo nuevas reformas a corto plazo que solventen y reparen las situaciones de infrafinanciación que padecen regiones como la Comunidad Valenciana, así como el conjunto de debilidades descritas en la primera sección de este trabajo. Sin duda, en el marco vigente de crisis económica y consolidación fiscal, tal acción obligaría a manipular el *statu quo*, abriendo paso a la presión política y a una creciente tensión territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

Alberti, Enoch (2005): "El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria". *Revista catalana de dret públic*, 31, pp. 109-136.

Barriga et al. (2015): *XIV Dictamen del Observatorio*, Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

Bassols, Montserrat, Bosch, Núria y Vilalta, Maite. (2009): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d' Economia i Finances.

Bel, Germà (2010): *Espanya, capital París*. Barcelona: La Campana.



Beneito, Rafael. (2012): *El finançament dels valencians. Una insuficiència històrica*. Valencia: Fundació Nexe.

Cantarero, David, Álvarez, Santiago, Blázquez, Carla y Pascual, Marta (2015): "La nivelación en el modelo de financiación autonómica", *Revista de Estudios Regionales*, 104, pp. 111-132.

Castellà, Josep Maria. (2010): "La función constitucional del Estatuto en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Revista catalana de dret públic*, 40, pp. 86-90.

Castells, Antoni, Montolio, Daniel y Solé, Albert (2006): "La inversión en infraestructuras en las CCAA: determinantes y cálculo de un índice de necesidades de gasto", *Hacienda Pública Española*, 178, pp. 23-54.

Checa, Clemente (2008): "Estatutos de Autonomía y LOFCA: ¿Quién tiene primacía en la financiación autonómica?" *Quincena Fiscal Aranzadi*, 21, pp. 15-30.

Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978).

Cucarella, Vicent (2015): *La financiación valenciana. De la sumisión al cambio necesario*. Valencia: CientoCuarenta.

De la Fuente, Ángel (2011): "¿Está bien calculado el cupo?", *Moneda y Crédito*, 231, pp. 93-150.

De la Fuente, Ángel (2013): "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de Régimen común, 2002-2010". *Documentos de Trabajo BBVA Research*, 13/10.

De la Fuente, Ángel (2015): "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de Régimen común, 2002-2013", *Estudios sobre la Economía Española* 2014/07. Madrid: FEDEA.

De la Fuente, Ángel y Gundín, María (2007): *El sistema de financiación de las CCAA de Régimen común. Un análisis crítico y algunas propuestas de reforma*. Madrid: FEDEA.

Fundación BBVA e IVIE (2015): *Gasto en los servicios públicos fundamentales en España y sus comunidades autónomas (2002-2013)*. Base de datos disponible online: [http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/gastos\\_servicios\\_publicos\\_comunidades.jsp](http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/gastos_servicios_publicos_comunidades.jsp)

García, Eduardo y Fernández, Ramón (1984): *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Ed. Civitas.

Gómez de la Torre, Mónica (2010): "Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación", *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 63, pp. 331-354.

Herrero, Ana y Tránchez, José Manuel (2011): "El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica". *Presupuesto y gasto público*, 62, pp. 33-65.

Hierro, Luís Ángel y Atienza, Pedro (2014): "La evolución de los resultados distributivos de los sistemas de financiación autonómica, 1987-2010", *Investigaciones regionales*, 30, pp. 129-143.

Hierro, Luís Ángel, Atienza, Pedro y Gómez-Álvarez, Rosario (2009): "Reordenación y financiación autonómica. Una aproximación", *Revista de Estudios Regionales*, 4, pp. 55-71.

Hierro, Luís Ángel, Atienza, Pedro y Gómez-Álvarez, Rosario (2010): "La distribución de recursos entre Comunidades Autónomas. Una primera aproximación a los cambios derivados del nuevo modelo de financiación", *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1), pp. 61-75.

Hierro, Luís Ángel, Atienza, Pedro y Gómez-Álvarez, Rosario (2014): "Incidencia de factores políticos en los convenios de inversión del estado con las comunidades autónomas", *Revista de Estudios Regionales*, 100, pp. 147-170.

Joanis, Marcelin (2007): *Intertwined Federalism: Accountability Problems under Partial Decentralization*. Scientific Series (Online). Montreal: CIRANO. <[http://individual.utoronto.ca/joanis/Joanis\\_Intertwined](http://individual.utoronto.ca/joanis/Joanis_Intertwined)>

[federalism.pdf](#) >. Último acceso el 1 de marzo de 2016.

Lasarte, Javier (1982): "Ley Orgánica de Financiación autonómica: crónica parlamentaria". *Estudios regionales*, 9, pp. 261-337.

León, Sandra (2009): "¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 128, pp. 57-87.

Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de de Régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Libourel, Eloïse (2016): *El corredor mediterráneo: desencuentro político y territorial*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

Merino, Isaac (2011): "Financiación autonómica y sistema de fuentes: ¿Lofca o Estatutos de autonomía?" *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 24(II), pp. 141-163.

MHAP (2016): *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2013*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Monasterio, Carlos (2010): *El laberinto de la Hacienda autonómica*. Pamplona: Thomson-Civitas.

Monasterio, Carlos y Suárez, Javier (1996): *Manual sobre hacienda autonómica y local*. Barcelona: Ariel Economía.

Peralta, Susana (2007): "Budget setting autonomy and political accountability", *Conference Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*. Lisboa: Portuguese Central Bank. <<http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/SS07Peralta.pdf>>. Último acceso el 5 de marzo de 2016.

Pérez, Francisco, Cucarella, Vicent y Hernández, Laura (2015): *Servicios públicos fundamentales e igualdad de oportunidades*. Bilbao: Fundación BBVA-Ivie.

Solé-Ollé, Albert (2008): "Evaluación de la descentralización desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 69, pp. 178-205.

Vercher, Néstor (2015): *Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia (PUV).

Vercher, Néstor y Serrano, José Javier (2015): "Lógicas y dinámicas en las infraestructuras de transporte valencianas a partir del análisis del stock y la inversión". En Espinosa A. i Antón, F.J. (Ed): *El papel de los servicios en la construcción del territorio: redes y actores*. VII Congreso de Geografía de los Servicios de la Asociación de Geógrafos Españoles, Alicante.

Vilalta, Maite (2015): "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad". *Papeles de economía española*, 143, pp. 132-151.

Vilanou, Ona (2007): "Anàlisi de les subvencions d'anivellament de les comunitats autònomes: descripció, deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada", *Papers de treball*, 89, pp. 187-189.

Zubiri, Ignacio (2007): "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización". En Lago, Santiago (ed.): *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid: Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 355-388.

Zubiri, Ignacio (2015): "Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis". *Papeles de economía española*, 143, pp. 205-224.