

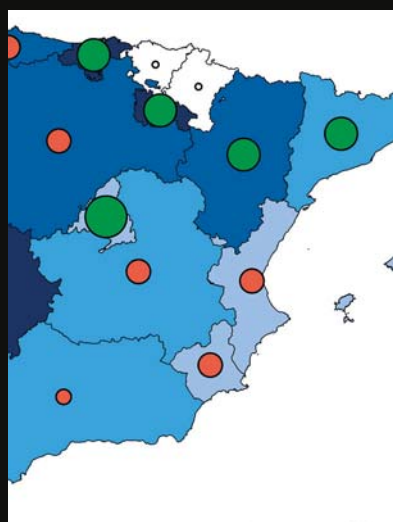
Néstor Vercher Savall

# Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià

## Lògiques i resistències en el procés valencià de desenvolupament territorial

Estudios y Documentos

16





# **Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià**

Lògiques i resistències en el procés  
valencià de desenvolupament territorial

Néstor Vercher Savall

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**

Col·lecció: Desarrollo Territorial  
Serie Estudios y Documentos, 16

Director: Joan Romero



Aquesta obra està sota una Llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del text: Néstor Vercher Savall, 2015  
© D'aquesta edició: Universitat de València, 2015

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-9801-2>

ISBN: 978-84-370-9746-6 (paper)  
ISBN: 978-84-370-9801-2 (PDF)

Edició digital

“És molt més fàcil ser un conformista que un rebel competent”

GUNNAR MYRDAL, 1957

“No t'han parit per a dormir: et pariren per a vetllar en la llarga nit del teu poble”

VICENT ANDRÉS ESTELLÉS, 1971



# ÍNDEX

I. PLANTEJAMENT DE LA RECERCA .....	9
1. Justificació, antecedents, hipòtesi i objectius .....	9
2. Disseny i limitacions de la recerca .....	13
II. FONAMENTS TEÒRICS .....	17
1. Finançament territorial .....	17
1.1. Desenvolupament i finançament d'un territori .....	17
1.2. Descentralització fiscal: vessants teòriques i arguments .....	17
1.3. Elements clau en l'anàlisi del finançament autonòmic: mecanismes d'anivellament, corresponsabilitat fiscal i comportaments estratègics .....	21
2. Infraestructures de transport .....	24
2.1. Definicions i tipologies .....	24
2.2. Característiques econòmiques de les infraestructures de transport .....	25
2.3. El paper de les infraestructures de transport en les diferents teories de desenvolupament econòmic .....	28
2.4. Impacte econòmic de les infraestructures .....	32
III. UNA REVISIÓ A LA CONFIGURACIÓ DELS MODELS DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC DE L'ESTAT ESPANYOL .....	37
1. El model foral i les comunitats de règim comú .....	37
2. Del model transitori del 1978 al model vigent .....	38
IV. ELS PROBLEMES DEL FINANÇAMENT AUTONÒMIC VALENCIÀ .....	43
1. Punt de partida: la situació de les finances públiques .....	43
2. El menor finançament autonòmic dels valencians .....	48
3. Les insuficiències del finançament i els seus efectes .....	55
4. Reflexions preliminars sobre finançament territorial .....	62
V. INFRAESTRUCTURES DE TRANSPORT AL PAÍS VALENCIÀ .....	63
1. Competències de gestió de les infraestructures de transport .....	63
1.1. Competències de gestió de carreteres .....	63
1.2. Competències de gestió de ferrocarrils .....	65
1.3. Competències de gestió d'aeroports .....	67
1.4. Competències de gestió de ports .....	68

2. Anàlisi desagregada de l'estoc i la inversió en infraestructures de transport .....	68
2.1. Estoc i inversió en carreteres .....	68
2.2. Estoc i inversió en ferrocarrils .....	78
2.3. Estoc i inversió en ports .....	86
2.4. Estoc i inversió en aeroports .....	98
3. Anàlisi conjunta de l'estoc i la inversió .....	108
4. Reflexions preeliminars sobre infraestructures de transport .....	116
VI. LES RELACIONS ENTRE EL FINANÇAMENT TERRITORIAL I LES INFRAESTRUCTURES DE TRANSPORT .....	119
1. És rellevant l'activitat econòmica i el nivell de riquesa dels territoris? .....	119
2. Es detecta solidaritat o eficiència econòmica en la distribució de recursos? .....	123
3. Balances fiscals: la visió global .....	125
4. Reflexions preeliminars sobre les relacions entre el finançament territorial i les infraestructures de transport .....	131
VII. REFLEXIONS FINALS .....	133
REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES .....	141
FONTS DE DADES .....	147
ANNEXOS .....	149
Annex 1. Índex de taules i figures .....	149
Annex 2. Taules i figures .....	153



# I. PLANTEJAMENT DE LA RECERCA

## 1. JUSTIFICACIÓ, ANTECEDENTS, HIPÒTESI I OBJECTIUS

Una formació de base econòmica, l'entusiasme pel desenvolupament des d'una perspectiva territorial, l'arrelament i preocupació per la realitat valenciana, així com un esperit de generar debat i reflexió permanent. El llibre que el lector té a les mans no és més que el resultat de la conjugació d'aquests múltiples ingredients conreats durant algun temps i reflectits en aquesta senzilla publicació adaptada d'un treball fi de màster.

D'una forma quotidiana, les carències infraestructurals poden ser palpables pels veïns d'alguns municipis valencians. Aquesta escala, la local, és aquella en què les deficiències és fan més palès i a partir de la qual hem generat els interrogants de partida de la nostra investigació. Des de La Safor, el sufocant pas de la carretera N-332 entre zones urbanes; junt a La Marina Alta, la inexistència del tren Gandia-Dénia; o a escala regional, l'etern Corredor Mediterrani són algunes de les problemàtiques concretes que ens han conduït a emprendre un estudi sobre les infraestructures de transport del País Valencià.

Encara més, l'economia valenciana esdevé una de les més endeutades d'entre les espanyoles i, malgrat això, resten per cobrir moltes necessitats infraestructurals com les esmentades. Així doncs, aquesta comesa va més enllà i s'atén a dos cossos de treball: les infraestructures de transport valencianes per detectar-hi possibles mancances i el finançament territorial com a possible font explicativa de l'endeutament públic valencià. A partir de dues àrees força diferenciades cercarem hipotètiques relacions capaces d'ajudar-nos a entendre algunes resistències del procés de desenvolupament territorial valencià que s'escapen de l'àmbit local però que, indubtablement, limiten les estratègies de baix a dalt o *bottom-up*. Perquè a la fi, els estudis emmarcats en aquest paradigma del desenvolupament pretenen aportar interpretacions, eines i solucions al servei de les comunitats i les persones que hi viuen, amb el determini d'aconseguir societats amb major benestar, més sostenibles i al remat, com escrivia Amartya Sen (2000), capaces de dotar als individus de les llibertats que els permeten seguir el tipus de vida que tenen raons per valorar.

Una de les qüestions que més empenyen a elaborar un treball com aquest són els antecedents. És a dir, allò que hi ha escrit sobre la temàtica que pretenem estudiar. La literatura sobre els problemes del finançament autonòmic de les comunitats autònomes (CC.AA.) a l'Estat és extensa. Igualment, podem trobar molts estudis sobre les infraestructures de transport i el seu impacte en el desenvolupament d'un territori. Però, per al nostre cas d'estudi la situació no és tan normalitzada. Hi ha una certa manca de recerca sobre la deficient situació de les infraestructures de transport i del finançament del País

Valencià. Si bé l'últim aspecte ha millorat molt durant els últims anys, l'estudi de la dotació i la inversió infraestructural i, sobretot, la relació entre aquests fenòmens no gaudeix de la mateixa producció acadèmica que altres territoris com, per exemple, Catalunya. No significa però, que no s'hi hagen dedicat alguns autors.

Paga la pena esmentar el treball d'àmbit estatal de l'IVIE *Informe sobre la problemàtica del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común* publicat al 2008. Més important encara ha sigut per engegar aquest treball la publicació al 2012 del Demos 2 de la Fundació Nexe *El finançament dels valencians. Una insuficiència històrica* escrit per Rafael Beneyto. Aquest és un dels treballs on més s'hi tracta de relacionar el finançament territorial i les inversions públiques de l'Estat al País Valencià. Tanmateix, l'autor emprà les balances fiscals per connectar ambdós fenòmens tal com fem al nostre treball. També al 2012, l'Associació Valenciana d'Empresaris (AVE) va encarregar a tècnics de l'IVIE el document *La financiación pública de la Comunitat Valenciana y sus consecuencias económicas*. Però açò realment fou un embrió d'un altre estudi. Ens referim quan al 2013 les Corts Valencianes van nomenar una Comissió d'experts encarregada d'elaborar un informe sobre la situació del finançament valencià. El document, que porta per títol *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*, va estar elaborat, entre d'altres, pel director de l'IVIE Francisco Pérez o el propi Rafael Beneyto. Aquest també ha estat una referència constant durant la nostra investigació.

Per la banda de les infraestructures de transport, destaquen les sèries d'estudis de la Fundació BBVA – IVIE *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial* les quals abracen un ampli interval temporal. En aquestes podem trobar un capítol dedicat al territori valencià amb nombroses dades. D'altra banda, el manual *Economía Española y del País Valenciano* dirigit per Vicent Soler (2009) recull informació sobre els problemes infraestructurals del País Valencià. El mateix autor ha escrit nombrosos articles on se'n parla i que s'han agrupat en l'obra *L'ofici de raonar* publicada al 2011.

Les deficiències infraestructurals del País Valencià han estat treballades també des del context dels territoris de l'Euram (euroregió del mediterrani). L'Institut Ignasi Villalonga ha publicat alguns treballs entre els que destaca *Llibre Blanc de les Infraestructures de l'Euram* (2010). També cal ressaltar els treballs en aquest àmbit de Josep Vicent Boira com el publicat a la revista *Idees* (2009) que porta per títol *Infraestructures de transport a l'Arc Mediterrani. Comentaris sobre un estudi comparatiu*. Però com dèiem, és Catalunya el cas d'estudi amb major producció acadèmica al respecte. La mateixa publicació del 2009 de la revista *Idees* (*La gestió de les infraestructures de transport i comunicació*) n'és una evidència. També en el camp de les infraestructures de transport des d'una perspectiva estatal però, ha estat essencial el treball de Germà Bel *Espanya, capital París* (2010), on s'analitza la política d'infraestructures a Espanya des d'anys remots. Sens dubte, les

conclusions d'aquest autor representen un dels antecedents i marc teòric més importants per al nostre treball.

Per últim, els estudis sobre les balances fiscals dels valencians es remunten als setanta quan Ernest Lluch encarregà a alguns dels seus estudiants el seu càlcul. No obstant, al seixanta ja es poden trobar estudis sobre balances fiscals (no únicament valencianes) realitzats per Ramon Trias. Des d'aleshores, les balances fiscals del conjunt de l'Estat sí han tingut nombrosos acadèmics treballant-hi. És el cas de Barberán *et al.*, (*Las balanzas fiscales de las CCAA, 1991-1996*) de qui prendrem algunes dades. La publicació més recent és la del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (2014) dirigida per Ángel de la Fuente. És la segona amb caràcter oficial després de les balances del 2005 publicades al 2008 per l'Institut d'Estudis Fiscals. Paga la pena presentar la iniciativa "L'Or dels Valencians", una aposta per fer visible el problema fiscal i territorial del País Valencià mitjançant exposicions per arreu de la geografia valenciana i amb una tasca notable de recollida de retalls de premsa que informen de l'actualitat de la qüestió<sup>1</sup>.

A partir de totes les publicacions que conformen l'antecedent del present treball, entenem que la situació actual de la qüestió és la de l'existència d'un problema d'insuficient finançament autonòmic i, alhora, de deficiències d'inversió infraestructural a la zona de l'Euram en la qual s'assenta el País Valencià. Ací, aprofundirem en les relacions entre aquests dos fenòmens i delimitarem el camp d'estudi al territori valencià.

L'inici de qualsevol recerca acadèmica obliga a proposar, a partir de tot el que hem plantejat en les línies anteriors, unes preguntes d'investigació clares que ens porten a construir hipòtesis contrastables, així com a establir els objectius generals i específics que guiaran la investigació. D'aquesta manera, els interrogants formulats han estat:

*Sofreix el País Valencià una insuficiència de recursos procedents del sistema de finançament autonòmic? La dotació i inversió d'infraestructures de transport també resulta relativament menor a la mitjana de l'Estat i insuficient per a la nostra economia? Existeix una relació ferma entre ambdós fenòmens?*

Tractar de donar resposta a aquests interrogants serà el nostre propòsit al llarg de la investigació. La hipòtesi amb què treballarem és que *al País Valencià s'hi produeixen dos fenòmens importants: per una banda, un insuficient finançament procedent dels diferents models de finançament autonòmic; per altra banda, una deficiente dotació d'infraestructures de transport lligada a la contínua menor inversió pública relativa que l'Estat fa al nostre territori. A més a més, aquests fenòmens s'hi relacionen en alguns aspectes:*

---

<sup>1</sup> Recomanem consultar la informació de la plana web (<http://ordelsvalencians.com/>), així com l'enorme recull d'articles de premsa disponibles a les seues xarxes socials (<https://www.facebook.com/orvalencians>).

- Són conseqüència de la gestió heretada del període predemocràtic que l'Estat de les autonomies no ha resolt.
- Es produeixen perquè part de les polítiques estatals no segueixen cap patró de solidaritat interterritorial ni d'eficiència econòmica.
- El País Valencià sempre se situa entre els territoris més perjudicats (o el que més) en la distribució de recursos.
- No suposen problemàtiques excepcionals sinó que són reflex de l'asimetria global entre les relacions politicoeconòmiques Estat-País Valencià, que afecta també a altres despeses de l'Estat en la nostra regió.
- Suposen enormes limitacions al desenvolupament del nostre territori a les quals el pilar institucional valencià no ha sabut posar solució, en part, perquè la seua actitud ha estat element constituent del problema.

D'aquesta manera, l'objectiu principal del treball és detectar les relacions entre el menor i insuficient finançament i la menor dotació i inversió d'infraestructures de transport al territori valencià. Aquest gran objectiu es concreta amb diversos de caire més específic:

1. Estudiar en detall els resultats dels diferents models de finançament autonòmic posant èmfasi en els models amb major homogeneïtat de 2002 i 2009.
2. Detectar la insuficiència financera de la distribució de recursos que han generat aquests models de finançament i alguns dels anteriors en relació a la població, la riquesa del nostre territori o les competències de despesa transferides.
3. Delimitar les competències en matèria d'infraestructures de transport al País Valencià.
4. Estudiar la dotació d'infraestructures de transport del País Valencià mitjançant la comparació amb les dotacions mitjanes de l'Estat.
5. Observar l'evolució comparada de les inversions en infraestructures de transport al País Valencià i l'Estat.
6. Analitzar la rellevància de l'activitat econòmica de cada territori a l'hora de distribuir els recursos del sistema de finançament autonòmic i de les infraestructures de transport.
7. Comprovar i interpretar la relació positiva entre totes tres variables: recursos per càpita del sistema de finançament autonòmic, dotació per càpita d'infraestructures de transport i inversió per càpita en infraestructures de transport.
8. Estudiar el saldo fiscal valencià que presenten alguns estudis sobre balances fiscals.
9. Aportar exemples i reflexions qualitatives que complementen la relació quantitativa entre els fenòmens estudiats.

## **2. DISSENY I LIMITACIONS DE LA RECERCA**

Com explicàvem, la present investigació es compon de dos cossos de treball diferenciats (finançament territorial i infraestructures de transport). A l'anàlisi d'aquests dos cossos segueix una interpretació lligada dels fenòmens que s'hi donen a cada camp. A més, aquesta tasca s'efectua sobre un cas d'estudi: el País Valencià, àmbit territorial sobre el qual apliquem la investigació i que, alhora, representa un subjecte clau en la hipòtesi de treball.

Tanmateix, a banda de centrar l'atenció en el País Valencià, assumim que les dinàmiques territorials no sempre entenen de fronteres administratives. D'aquest manera, recorrerem en diverses ocasions als territoris de l'Euram per fer-hi referència. Parlem de l'Euroregió de l'Arc Mediterrani. Es tracta d'un nucli de tres territoris (Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears) amb capacitat d'extendre's a l'interior (Aragó), al sud (Múrcia o Andalusia) i a l'exterior (Andorra i la Catalunya Nord), els quals comparteixen intenses similituds econòmiques i socials.<sup>2</sup> Aquests territoris són els principals socis comercials entre ells mateixa. Alguns autors com Josep Vicent Boira (2002) reivindiquen l'associacionisme geopolític interregional per a crear un potent ens territorial i satisfer una necessitat natural de la dinàmica dels territoris de l'Euram. Són economies que haurien d'estimular els seus potencials endògens propis i cercar les sinergies comunes de l'euroregió per esdevenir un territori amb millor capacitat competitiva a nivell global. A més, combinen necessitats i deficiències conjuntes en matèria d'infraestructures o de finançament territorial. D'açò en parlarem al llarg de l'estudi.

La intenció de fer esments puntuals a la situació dels territoris de l'Euram es deu a que molts dels problemes que estudiarem són comuns a tots ells. O, d'altra manera, la lògica territorial seguida per les polítiques públiques de l'Estat espanyol han suposat conseqüències similars per al conjunt de l'Euram. Però nosaltres ens centrarem amb una anàlisi en clau valenciana. Sens dubte, deixem oberta l'opció d'engegar en el futur un nou estudi més ambiciós que integre el conjunt de l'euroregió.

L'enfocament emprat per a l'estudi que presentem és eminentment quantitatiu perquè la naturalesa dels fenòmens exigeix aquest mètode. És a partir de les dades i indicadors derivats d'on podem detectar insuficiències en l'àmbit de la dotació i la inversió en infraestructures de transport o del finançament territorial, així com les relacions entre ambdós fenòmens. Malgrat això, no significa que les anàlisis qualitatives no ens siguin útils. Aquestes aportarien informació addicional per tractar d'explicar les raons dels fenòmens que les dades desvelen. Algunes fonts bibliogràfiques complementaran la investigació en aquest aspecte.

---

<sup>2</sup> Sobre això hi treballa molt l'Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga: <http://euroregioEuram.eu/>

En l'àmbit del finançament treballem principalment amb dades de les liquidacions del sistema de finançament autonòmic que facilita el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per al període 2002-2012. Les dades addicionals del període 1995-2001 provenen de Gayubo Pérez (2006) elaborades per als informes d'iniciativa pròpia del Consell Econòmic i Social de Castella i Lleó. A partir de la construcció d'alguns indicadors compararem la situació valenciana amb la de la resta de CC.AA. de règim comú (les forals no permeten comparacions del tot rigoroses per la particularitat del seu sistema). Les dades sobre pressupostos autonòmics també provenen de la plataforma web del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Ací, cal afegir que per als anys 2002-2006 les dades s'atenen a liquidacions pressupostàries sense depurar<sup>3</sup>, les de 2007-2012 són liquidacions pressupostàries depurades i dels anys 2013-2014 únicament s'ha disposat de les quanties consolidades i depurades de pressupost, ja que les liquidacions no han estat publicades durant l'elaboració de la investigació.

Pel que fa a les infraestructures de transport, hi ha un aspecte metodològic que resulta necessari remarcar. En les infraestructures ferroviàries seguim la diferenciació que realitza el Ministeri de Foment entre ferrocarril "estàndard" i la xarxa de ferrocarril de caràcter metropolità. L'empresa pública Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV) a partir del 2009 passa a comptabilitzar tota la seua xarxa com a transport metropolità, per això a partir d'aquest moment les competències autonòmiques en matèria de ferrocarril es registren com el 0%. No obstant, és necessari ser conscients que FGV disposa d'un extensa xarxa en alguns casos homòloga als rodalies que en altres territoris no s'hi comptabilitzen com a transport metropolità, sinó com a ferrocarril estàndard<sup>4</sup>. Per tant, malgrat assumir la metodologia del Ministeri de Foment, un exercici d'objectivitat obliga a no oblidar aquesta qüestió. Altre apunt necessari és que quan comparem les xifres valencianes amb les xifres mitjanes estatals, en aquesta mesura comptem amb totes les comunitats autònomes més Ceuta i Melilla en conjunt, és a dir, un total de divuit territoris.

Les dades per a l'apartat d'infraestructures provenen de diferents fonts. Aquelles en termes monetaris són de la sèrie Fundació BBVA-IVIE (2014), les dades en termes físics es combinen de l'Anuari del Ministeri de Foment i l'Anuari de Mobilitat d'Abertir i Racc (2009). Per a la delimitació prèvia de les competències de gestió de cada infraestructura s'ha recorregut a les següents fonts: Anuari del Ministeri de Foment, Bayà (2009), Albalade (2009), webs de RENFE i ADIF, web d'AENA, Bel i Fageda (2007), Bel (2010), web del Port de València i Alemanya (2009).

---

<sup>3</sup> Les dades del Ministeri d'Hisenda "depurades" ajusten les xifres per descomptar els efectes dels fons d'intermediació financera local (IFL) i les ajudes concedides per la política agrària comunitària (PAC)

<sup>4</sup> És el cas del "Tram", la línia de FGV d'Alacant a Dénia que transcorre per la costa al llarg de quasi 100km de recorregut i 51 estacions i baixadors. Actualment compta amb 8 trens dièsel, 11 tramvies i 9 Tren-Tram.

Per a la major part de casos, les xifres de PIB emprades en indicadors provenen de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) o FEDEA, i les dades de població de les estimacions intercensals a 1 de juliol per al període 1995-2013 elaborades també per l'INE.

Per acabar, volem assenyalar algunes limitacions de la nostra investigació de les quals som plenament conscients. En primer lloc, com s'ha dit abans, la metodologia ha estat quantitativa pel que un major esforç qualitatiu seria molt profitós per complementar els resultats. En segon lloc, les pròpies tècniques quantitatives podrien abraçar models més complexos i afinats. En tercer lloc, registrar com a àmbit territorial al conjunt dels territoris de l'Euram esdevindria una esplèndida via per a confirmar alguns indicis que durant aquest treball sorgiran. En quart lloc, més enllà del finançament autonòmic i les infraestructures de transport, es podria integrar el conjunt de les partides en què s'hi relaciona l'Estat i les altres jurisdiccions subcentrals. Parlem, que ens hem limitat a les infraestructures de transport i el finançament però hi caben al nostre anàlisi altres tipologies d'infraestructures (socials, telecomunicacions, hídriques, etc.) i també partides com la protecció social, entre d'altres. De certa manera, hem fet una aproximació a totes elles mitjançant les balances fiscals però no ha estat tant profunda com la revisió de les infraestructures de transport i el finançament. Finalment, l'expansió de l'horitzó temporal seria un aspecte que enriquiria l'anàlisi i les conclusions, encara que la qüestió de les dades és molt delicada i no sempre es pot disposar de tota la informació estadística que seria desitjable.





## **II. FONAMENTS TEÒRICS**

Aquest apartat està dedicat a revisar la literatura bàsica que ajudarà a entendre l'anàlisi del finançament i infraestructures que aquesta investigació realitza. El contingut es sintetitza amb dos capítols: un dedicat al finançament territorial i altre, a les infraestructures de transport.

### **1. FINANÇAMENT TERRITORIAL**

#### **1.1. Desenvolupament i finançament d'un territori**

El finançament que rep un territori és fonamental per a les seues possibilitats de desenvolupament perquè determina la capacitat de provisió de béns i serveis públics de l'administració als seus ciutadans. No sols en termes de sanitat o educació, sinó també per a recolzar l'activitat econòmica dels agents del territori, ja siga amb ajut financer (subvencions) o en forma d'infraestructures de transport, tecnològiques, etc. El finançament pot vindre donat des del propi territori, és a dir, la recaptació autònoma de tributs per l'activitat pròpia de la regió que gestiona la mateixa administració. No obstant, al cas espanyol la major part del finançament de les comunitats autònomes prové d'un nivell superior: l'estatal. Per tant, els recursos financers de què disposa l'administració autonòmica van a dependre de l'administració central i també d'aquelles competències que hagen estat transferides en matèria fiscal.

Si les transferències de l'administració superior representen la gran part dels ingressos del territori administrativament inferior, s'hi crea una dependència financera important. Això, en cas d'haver-hi un infrafinançament pot representar problemes greus per al desenvolupament econòmic (i també social) del territori. Parlem, que per a garantir un igual accés dels ciutadans als serveis bàsics, la regió haurà de finançar-se via endeutament i això, com és ben sabut, crea un cercle viciós perillós que va eixamplant la xifra de dèficit i, de nou, l'endeutament (Comissió d'experts Corts Valencianes, 2013). Per no parlar dels efectes negatius que genera sobre les generacions futures, les qui hauran de fer front al pagament dels interessos del deute assumit actualment. Així doncs, sofrir infrafinançament suposa un límit a les possibilitats de creixement i generació d'ocupació.

#### **1.2. Descentralització fiscal: vessants teòriques i arguments**

A partir de la mort del dictador franquista i la transició democràtica, s'inicia un període de profundes reformes del model territorial de l'Estat espanyol, les quals tenen el seu punt principal de partida en la Constitució Espanyola de 1978 i la creació del sistema d'autonomies que se'n deriva.

Progressivament, s'ha produït un procés de descentralització amb el qual les comunitats autònomes han assumit competències. Però, la progressiva descentralització en matèria de finançament territorial no ha estat un fet exclusiu del cas espanyol. La descentralització és un fenomen amb experiències per tot arreu i, des de l'àmbit acadèmic, ha estat estudiat per la Teoria del Federalisme Fiscal (TFF).

Des de la perspectiva normativa de la Hisenda Pública, la descentralització millora el control dels governs, prevé un comportament oportunista dels polítics i fomenta el comportament fiscal responsable. Aquests aspectes poden suposar millores en termes de desenvolupament territorial<sup>5</sup>. Però, existeix una visió recent més crítica que assenjala la importància de que el disseny de la descentralització siga compatible amb una estructura d'incentius polítics i econòmics adequada per a assegurar que els seus potencials beneficis es compleixen (León, 2009). Podem avançar que el disseny de la descentralització en Espanya genera una estructura d'incentius perversa que desemboca en la inestabilitat del sistema. No ha estat un procés estable ni equilibrat. El sistema de finançament autonòmic o, millor dit, els sistemes de finançament autonòmic han sofert canvis continus fruits de renegociacions periòdiques on cada territori adoptava un comportament estratègic i on els objectius polítics han primat respecte els d'eficiència o solidaritat (diguem-ne, tècnics). Molt a sovint es porten a terme estratègies que no són compatibles amb l'eficiència en l'ús de recursos.

Abans però, cal aprofundir amb la qüestió de la descentralització fiscal i els seus efectes des de l'àmbit teòric de la TFF. Al si d'aquesta teoria sorgeixen dues vessants predominants. La primera generació de treballs és bàsicament de caràcter normatiu, en canvi, la segona generació es basa en l'anàlisi del comportament del govern. La Teoria del Federalisme Fiscal fou impulsada als anys cinquanta per "el model TMO (Tiebout-Musgrave-Oates)" per tractar de suggerir que la descentralització podia tenir un impacte sobre l'eficiència en la prestació dels serveis públics. La TFF inicial de caràcter normatiu es basava a fomentar la descentralització de la provisió de béns públics locals. Però, les funcions de creixement amb estabilitat i redistribució s'havien de mantenir centralitzades ja que les administracions locals i regionals no disposaven dels instruments macroeconòmics de control de la base monetària, tipus d'interès o tipus de canvi de la moneda. Açò quedarà obsolet amb els processos d'integració econòmica, per exemple, de la Unió Europea. Tanmateix, la redistribució personal de la renda és considerava una matèria de l'Estat perquè, a dintre d'aquest, s'entenia l'existència de lliure circulació de factors, pel que polítiques locals en matèria de redistribució de la renda podien resultar poc útils o distorsionadores. Un altre dels aspectes de la

---

<sup>5</sup> Paral·lelament, existeix literatura que demostra que a major descentralització fiscal la inversió pública en infraestructures augmenta, amb especials efectes a nivell subcentral. És el cas dels estudis de Estache i Sinha (1999). Kappeler *et al.* (2012) arriben a afirmar que dit augment no significa reducció de la inversió en altres partides com la sanitat o l'educació. Hulten i Schwab (1997) sentencien que una política nacional d'infraestructures és inconsistent amb els principis del federalisme fiscal ja que la descentralització de la fiscalitat i la centralització de la inversió en infraestructures portaria a un sèrie d'ineficiències lligades als interessos dels polítics.

primera generació de la TFF és que s'incentivava el finançament parcial amb impostos que compliren determinats criteris, junt a les transferències.

Amb el temps va sorgir la necessitat d'atendre al comportament dels polítics i el seus efectes sobre els processos descentralitzadors. Així doncs, una segona fornada d'autors va superar el caràcter normatiu de la TFF. Les noves corrents treballaran des de la teoria dels agents principals, l'economia de la informació, la nova teoria de l'empresa, la teoria de l'organització, la teoria dels contractes o la teoria de l'elecció pública. Aquesta última ha estat una de les més influents defensant, segons el model de Downs (1957), que l'egoisme racional dels polítics els porta a la recerca dels seus interessos personals (rendes, poder i prestigi) i, per tant, a maximitzar els vots. Aquests vots s'assumeixen subjectes a les preferències distorsionades dels ciutadans junt a l'estratègia de l'oposició. Parlem de preferències distorsionades a causa de les figures del persuasiu i els representants, les ideologies, la ignorància racional dels votants i l'efecte dels *lobbies*. Per tot això, els polítics no es veuen motivats a fer res que pose en perill la consecució de la seua funció objectiu a maximitzar. Segons aquesta segona onada, ja no es recomanable mantenir transferències per finançar els serveis perquè es produeixen aquesta mena d'incentius perversos.

D'entre tota la literatura sobre descentralització existeixen una sèrie d'arguments (positius i negatius) que tradicionalment han estat exposats per tractar els efectes de la descentralització. A la següent taula sintetitzem alguns dels arguments més interessants segons Solé-Ollé (2008):

Taula 1. Arguments sobre la descentralització

	Descentralització de la despesa	Descentralització dels ingressos
Arguments positius	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Millor adaptació a les preferències locals i al procés polític de rendició de comptes.</li> <li>- Foment de la innovació en el disseny de polítiques públiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentius a millorar la recaptació i promoure el creixement econòmic.</li> <li>- Millora l'estabilitat pressupostària.</li> </ul>
Arguments negatius	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemes de coordinació en les polítiques públiques (externalitats).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemes de coordinació en les polítiques públiques (competència fiscal).</li> </ul>

Font: elaboració pròpia a partir de Solé-Ollé (2008)

Per començar, analitzarem la descentralització de la despesa. El primer dels aspectes positius és la millor adaptació a les preferències locals. Açò ve sobretot perquè la descentralització suposa major capacitat de gestió i decisió a les entitats administratives més pròximes al ciutadà i, per tant, als problemes. Els òrgans més centrals no acaben de preocupar-se per qüestions exclusivament d'una regió perquè no els suposa un pes en termes electorals suficientment contundent. Molts cops, sent les preferències homogènies, la descentralització pot esdevenir beneficiosa. És el cas de la rendició de

comptes o *accountability*. És a dir, els ciutadans poden valorar com ho fa el govern i decidir sobre la seua reelecció amb més facilitat i efectivitat que si les decisions són d'un govern central on cada territori no té la mateixa capacitat d'influència. Això és possible per les millores en l'asimetria d'informació entre polític-votant i la capacitat de comparar amb el que fa el govern d'un altre territori amb les mateixes competències. En definitiva, s'incrementa la competència política<sup>6</sup>.

L'altre argument favorable a la descentralització de la despesa és la possibilitat d'innovació en el disseny de les polítiques públiques. De certa manera, quan s'incrementa el nombre d'actors que practiquen una activitat, s'hi dona una tendència a la innovació, a l'originalitat i a l'experimentació. Per tant, sembla raonable que quan els territoris adquireixen noves competències gràcies als processos de descentralització hi puguem aparèixer noves formes de realitzar polítiques públiques. Les millors pràctiques poden ser adaptades als altres territoris (bones pràctiques).

De la descentralització de la despesa també es poden generar problemes, com la descoordinació en les polítiques de despesa. Açò fa referència a les externalitats que algunes activitats generen sobre altres territoris. Els governs sols atenen les necessitats dels seus residents i acostumen a efectuar una despesa insuficient a l'òptima en termes econòmics. Això pot provocar que un altre govern també haja d'implementar el servei, pel que el resultat serà ineficient. La solució, molts cops, passa per governs supramunicipals i acords que milloren la governança dels territoris.

Per altra banda, la descentralització dels ingressos també pot generar problemes de coordinació de les polítiques fiscals. Parlem de la competència fiscal. Tanzi i Schuknecht (2000) foren uns dels més crítics del procés descentralitzador per aquesta creixent competència fiscal entre jurisdiccions. És a dir, *“un increment del tipus impositiu d'una regió pot fer que algunes activitats (amb capital mòbil) es relocalitzen a altres territoris, beneficiant-los perquè les seues bases imposables contenen aquest capital”* (Wilson, 2006, pp.352). No obstant, cal saber si el capital és realment mòbil i, per exemple, estudiar la peculiaritat d'àrees amb economies d'aglomeració. Alguns estudis afirmen que aquests tipus d'economies externes permeten als territoris incrementar els seus impostos sense incentivar la marxa d'activitat econòmica (Baldwin i Krugman, 2004).

Respecte la descentralització dels ingressos, també es parla de la generació de majors incentius fiscals. És a dir, si s'incrementa la corresponsabilitat fiscal dels territoris cedint competències fiscals en ingressos alhora que de serveis (despesa), els polítics tindran incentius a seleccionar aquelles polítiques que més ingressos generen. Fins i tot, Rodden (2002) explica que els governs subcentrals que més competències d'ingressos tenen són capaços de proveir millors serveis i béns públics que milloren el funcionament dels mercats i fomenten el creixement econòmic. El mateix autor afegeix que, així, els governs acostumen a ser menys corruptes. Açò xoca amb la concepció de Tanzi de que

---

<sup>6</sup> Alguns estudis demostren la realitat del vot comparat (Bosch i Solé-Ollé, 2007) o decisions estratègiques a l'hora de variar impostos (Solé-Ollé, 2003).

l'àmbit local és més corrupte que el central (realment, el que ocorre és que la corrupció és més visible i això pot ser altre punt positiu). Per altra banda, la descentralització fiscal genera incentius fiscals a raó del menor ús de les transferències, les quals poden generar un seguit d'efectes negatius<sup>7</sup>.

Finalment, un altre dels arguments favorables a la descentralització dels ingressos és l'enduriment de la restricció pressupostària que s'aconsegueix. La centralització dels ingressos relaxa la restricció pressupostària dels governs, pel que pot afectar a l'estabilitat pressupostària, sempre i quan hi haja capacitat d'endeutament. Aquesta afebliment de la restricció pressupostària es produeix perquè els governs subcentrals confien en que el govern central actuarà sobre el desequilibri pressupostari per tal de garantir la no fallida de la regió. Malgrat que els governs centrals tracten, a priori, mostrar contundència i fermesa afirmant que no van a intervindre cap regió, al final acostumen a fer-ho perquè la fallida d'un territori va a afectar al conjunt de l'Estat. Açò es pot solucionar atorgant capacitat normativa en impostos rellevants, limitant el finançament via transferències i també, limitant el grau d'anivellament financer (permetre retenir un considerable percentatge dels ingressos). És a dir, avançant en la descentralització dels ingressos per assolir major enduriment de la restricció pressupostària.

### **1.3. Elements clau en l'anàlisi del finançament autonòmic: mecanismes d'anivellament, corresponsabilitat fiscal i comportaments estratègics**

Després de l'aproximació teòrica al fenomen de la descentralització mitjançant la Teoria del Federalisme Fiscal, ens proposem a exposar alguns dels elements essencials que ajudaran a entendre problemàtiques generals dels sistemes de finançament autonòmic: l'anivellament, la corresponsabilitat fiscal i els comportaments estratègics. N'existeixen molt més, però amb la intenció d'aplicar-los al cas espanyol, ens hem limitat a aquests tres. No obstant, el lector disposa de literatura abundant al respecte on ampliar el coneixement a prop de tots aquests elements.

Una de les qüestions importants en els sistemes de finançament són els mecanismes d'anivellament. Aquests tracten de satisfer el principi d'equitat horitzontal. A què ens referim amb aquest principi? Doncs, que tots els ciutadans, independentment del territori on viuen, han de disfrutar d'uns serveis públics que assolisquen un llindar mínim i un nivell raonablement similar, sempre que l'esforç fiscal relatiu siga el mateix (Vilanou, 2007). Existeix l'anivellament total i l'anivellament parcial. Açò és, per exemple, si les regions que es troben per davall la mitjana d'ingressos per càpita, amb el sistema d'anivellament, se situen a la mitjana (total) o milloren la seua posició però sense arribar a una igualació total en la mitjana (parcial). Existeix literatura sobre la conveniència de l'anivellament parcial per diversos beneficis. Alguns d'ells són (Bassols, 2014):

---

<sup>7</sup> Sobre els efectes negatius de les transferències veure Solé-Ollé (2008), Joanis (2007) i Peralta (2007).

- Incentivació del creixement econòmic, és a dir, aquelles regions endarrerides reben ajuda per millorar la situació però sense arribar a que es troben en una situació suficientment còmoda com per a que deixen d'esforçar-se per fer prosperar l'economia de la seua regió.
- Incentius sobre l'administració tributària ja que també la motiva a reinventar-se i ser millor recaptadora.
- Incentius en matèria de política fiscal. Parlem que amb l'anivellament total, aquelles regions que recapten molt però després sofreixen una gran reducció per anivellar altres regions endarrerides, se senten desmotivades a millorar la seua recaptació perquè saben que eixe increment no van a apropiar-se'l en cap proporció. Igualment, les regions menys recaptadores no senten incentius a millorar la recaptació perquè sempre tindran els recursos que les situa en igualtat amb la resta de CCAA.
- L'anivellament parcial parteix de garantir la prestació dels serveis bàsics a la població.

Dit açò, sembla interessant veure les experiències d'altres països en l'ús dels mecanismes d'anivellament per tal de comprovar la diversitat de resultats que es poden obtenir segons el sistema que s'aplique.

- Al cas alemany (figura 1 de l'annex) s'acaba fent un anivellament considerable dels recursos de què disposa cada territori però respectant els més rics. Aquelles regions amb ingressos abans de l'anivellament per davall de la mitjana, després de l'anivellament milloren la situació però sense situar-s'hi completament. En canvi, les regions més riques perden recursos però es mantenen per dalt de la mitjana alemanya. Per tant, l'anivellament és parcial i es garanteix l'ordinalitat<sup>8</sup>.
- A Canadà (figura 2 de l'annex) l'anivellament és molt més parcial d'una forma peculiar. Les diferències finals són molt més accentuades que al cas alemany perquè les regions més riques no veuen alterats els seus recursos per càpita, però les més pobres sí milloren considerablement i se situen, pràcticament, sobre el nivell de la quarta regió que més ingressos tributaris és capaç de generar (Ontario).
- A Espanya (figura 3 de l'annex), sense anivellament, quedem una mica com la resta de països (amb diferències significatives entre Canàries i Madrid) però l'anivellament crea una distorsió enorme. El sistema d'anivellament a l'Estat espanyol és poc clar i no facilita la visualització dels fluxos de solidaritat interterritorial. Les deficiències evidents són que no se sap quin és l'objectiu que es pretén assolir, és a dir, anivellament parcial o total; i que es dona un sobreanivellament dels recursos fins al punt d'alterar notòriament l'ordenació dels territoris segons la seua capacitat fiscal per càpita (Vilanou, 2007). Altrament, el

---

<sup>8</sup> L'ordinalitat en l'àrea de la fiscalitat es refereix a mantenir l'ordre o rànquing en què queden les regions segons els ingressos per càpita que generen i els que finalment tenen després de la distribució de recursos que fa el sistema de finançament territorial.

repartiment de recursos és excessivament redistribuït ja que les CCAA més pobres reben un major finançament per habitant que la resta (León, 2009). Evidentment, no significa que la situació prèvia a l'anivellament siga adequada ja que les diferències són excessives, però amb un anivellament parcial s'aconseguiria un ordre similar en la distribució de recursos per càpita alhora que una reducció considerable dels diferencials entre regions.

El segon dels elements que s'acostumen a estudiar en l'anàlisi dels sistemes del finançament territorial és la corresponsabilitat fiscal. Ens referim a l'equilibri recomanable entre les competències rebudes que suposen despesa i competències que representen ingressos. Parlem d'aparèixer davant dels ciutadans com a responsables d'aquelles coses "positives" com la inversió i la despesa pública però, també de la part "negativa", és a dir, impostos (Durán, 2007).

En el cas espanyol, els diferents models de finançament autonòmic suposen diferents graus de corresponsabilitat fiscal. L'evolució ha estat significativament creixent en aquesta matèria<sup>9</sup>. Malgrat tot, no s'ha avançat tant com seria desitjable. Entre d'altres, no s'ha emprat el poder normatiu en la segona part de la tarifa de l'IRPF però sí de les deduccions (de forma asimètrica entre regions). Respecte la cessió de l'IVA, cal tenir en compte que no és una cessió normativa (seria complex) pel que no suposa grans avanços de responsabilitat fiscal. En general, la capacitat normativa recau sobre impostos de baixa rellevància. L'única excepció ha estat en els impostos de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats. Aquests han augmentat la seua importància perquè totes les CCAA s'han atrevit a modificar-lo i, sobretot, perquè el *boom* immobiliari representava una oportunitat d'ingressar grans sumes de diners (Durán, 2007). Respecte el paper dels impostos propis de les CCAA, suposen un gran número de figures que graven diferents fets però que no superen l'1% del total d'ingressos no financers.

Finalment, parlarem del tercer dels elements claus per a l'anàlisi dels sistemes de finançament territorial: els comportament estratègics. A sovint no són objecte d'anàlisi pels experts en hisenda pública, però creiem que el comportament dels actors ha de ser estudiat, sobretot, en el cas espanyol. Precisament a Espanya, la seua anàlisi és vital per poder detectar l'enfrontament dels comportaments estratègics amb als criteris tècnics i així, entendre els processos de configuració dels models de finançament. Aquests criteris científics han quedat generalment renegats a un segon pla. Les estratègies polítiques i criteris arbitraris han prevalgut front a tècniques rigoroses, i això ha creat desigualtats injustificables (De la Fuente i Gundín, 2007). En la figura 4 de l'annex recuperem diferents declaracions d'actors principals de les negociacions dels models de finançament recollides en les entrevistes per a un estudi de Sandra León (2009) que ajudaran a entendre la greu distorsió dels sistemes de finançament. La lectura d'aquestes ens revela que el càlcul de les necessitats de despesa

---

<sup>9</sup> A l'apartat tercer del present treball es podrà comprovar l'evolució dels diferents models de finançament en matèria de cessió d'impostos.

realment no existia. Si més no, es pactava durant les negociacions entre regions i després es tractava de configurar unes fórmules amb aparença acadèmica, però que tenien un origen totalment arbitrari i injustificable.

Potser la manca de corresponsabilitat fiscal ha estat una causa de la pressió contínua per aconseguir major transferències en forma de subvenció.<sup>10</sup> Però, per què el govern central cedeix a les pressions de les CCAA? Una resposta pot venir des de l'escola de la *public choice*, a què ens hem referit quan parlàvem de la segona fornada d'autors del Federalisme Fiscal, i que es concreta en dos aspectes. El primer d'ells és que la persecució de beneficis polítics i electorals per part del govern central fa que la seua visió siga a curt termini i accepte les negociacions de les regions perquè els genera beneficis electorals que es fan efectius en aquest curt termini. També es generen costos però, precisament, els costos que es generen (l'espiral de demandes entre els representant autonòmics i la contenció d'aquestes a través de majors transferències de recursos cap a les Hisendes autonòmiques, el que significa una pèrdua de control sobre part dels recursos de l'Hisenda central) no són a curt termini sinó a mig/ llarg termini. Llavors, no obstaculitzen l'objectiu electoral del partit polític que en l'actualitat governa (León, 2009). L'altre dels aspectes és que el pes polític de cada regió juga un paper clau en els objectius electorals del procés de negociació del model de finançament. Pensem, per exemple, en la contínua rellevància que *Convergència i Unió* ha tingut a l'hora de formar governs a les Corts Generals.

## 2. INFRAESTRUCTURES DE TRANSPORT

### 2.1. Definicions i tipologies

Per parlar d'infraestructures, començarem introduint la definició d'aquest concepte. Des del continent americà, la *Council of State Planning Agencies* dels EUA (citada en Copeland, Levine i Mallet, 2011) defineix les infraestructures públiques com un servei i unes facilitats productives que inclouen una àmplia gamma d'instal·lacions públiques i els equips necessaris per a proporcionar serveis socials i l'activitat econòmica de suport al sector privat. Assenyala una llarga llista d'elements considerats infraestructures públiques entre els quals trobem carreteres, ponts, aeroports, ports, telecomunicacions, sistemes d'aigües, sistemes de seguretat contra incendis, sistemes de producció d'energia elèctrica, sistemes d'eliminació de residus, edificis públics, escoles, facilitats sanitàries o presons. D'una forma general, els economistes catalans Germà Bel i Teresa Garcia-Milà (2007) entenen per infraestructures com aquells elements, tant físics com de coneixement i entorn, que

---

<sup>10</sup> Aquesta actitud de pressió ha estat una norma general però, amb excepcions. El País Valencià, com comprovarem en aquest treball, sembla ser-ne una.



# DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

**idl**  
INSTITUTO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO LOCAL

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA  
PUBLICACIONS **PUV**