

# La inversió en infraestructures a l'efecte de la disposició addicional tercera de l'estatut d'autonomia de Catalunya. Opinió de la Cambra de Comerç de Barcelona i aportacions dels experts

Gabinet d'Estudis Econòmics de la Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona

## 1. Introducció

El punt 1 de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia estableix que "la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de compensació interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives".

Durant aquest mes de juny, representants del Govern de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya es reuniran per debatre la metodologia d'aplicació d'aquesta disposició addicional tercera. Amb aquest document, la Cambra de Barcelona vol contribuir a aquest debat donant a conèixer la seva opinió sobre què cal entendre per *inversió en infraestructures* des d'una perspectiva econòmica que serveixi de guia per a l'aplicació de la referida disposició addicional tercera.

El mes de febrer del 2007 la Cambra de Comerç de Barcelona va demanar a nou experts de reconegut prestigi acadèmic que es pronunciessin sobre la interpretació de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

El dia 2 de maig de 2007 l'aplicació de la disposició addicional tercera de l'Estatut va tornar a ser objecte de debat a la Comissió de Política Econòmica de la Cambra, en la qual es van donar a conèixer els informes dels experts. L'opinió majoritària dels membres de la Comissió va ser favorable a difondre aquests informes, precedits de la valoració i el posicionament de la Cambra. Els membres de la Comissió també van manifestar la conveniència d'identificar els projectes d'inversió que han de donar contingut a la major inversió de l'Estat a Catalunya, així com demanar un grau més elevat de compliment i d'eficiència en l'execució dels projectes.

Posteriorment, el plenari de la Cambra del dia 24 de maig va aprovar les conclusions de l'estudi tècnic elaborat per la Cambra –que es desenvolupen en l'apartat 2.2–, i va acordar publicar aquest document, amb la voluntat de contribuir a trobar un marc d'acord que defineixi, amb la màxima claredat, quin ha de ser l'àmbit d'aplicació de la disposició addicional tercera de l'Estatut.

A continuació s'adjunta, en primer lloc, un document tècnic amb l'opinió de la Cambra i, en segon lloc, els informes dels experts. L'opinió de la Cambra es divideix en dues parts: en la primera part, es fa referència als conceptes d'inversió i d'infraestructures i, en la segona part, es proposa allò que, en opinió de la Cambra, haurien de ser les bases d'un principi d'acord en l'aplicació de la disposició addicional tercera de l'Estatut.

## 2. Valoració de la cambra

### 2.1. El concepte d'inversió en infraestructures

#### 2.1.1. El concepte d'infraestructures

##### *Interpretació de la Cambra*

a) El concepte d'infraestructures en la literatura econòmica

A l'estudi *La dotación de infraestructuras en España*, de Alfonso Herranz, publicat l'any 2004 pel Banc d'Espanya, es reconeix la diversitat de definicions possibles del concepte d'infraestructures. Des de les definicions més restrictives, limitades a les xarxes de transport i la distribució d'energia, fins a les més àmplies, que inclouen la inversió en recursos humans, les institucions o el que podria anomenar-se *infraestructura cívica*.

No obstant això –i citem literalment d'Herranz, p. 14–, "la mayor parte de las aproximaciones empíricas tienden a situarse en un punto medio entre los dos extremos señalados, y consideran como infraestructuras todos aquellos bienes de capital físico que están fijados al territorio y cuyos servicios tienen algunas de las características de los bienes públicos [...] los activos que se incluyen habitualmente en el concepto de infraestructuras son los siguientes:

- Redes de transporte
- Redes de comunicaciones
- Redes de distribución de energía
- Obras hidráulicas
- Estructuras urbanas
- Instalaciones educativas
- Instalaciones sanitarias
- Instalaciones culturales, deportivas y turísticas
- Infraestructuras sociales.
- Infraestructuras mediambientales

Estas categorías se suelen distribuir en dos grupos: infraestructuras 'económicas' (aquellas que suministran servicios directamente a las actividades productivas) e infraestructuras 'sociales' (activos que incrementan el bienestar social). No se trata de una división estricta, puesto que algunos activos, como por ejemplo las universidades, desarrollarían ambas funciones."

La Cambra interpreta el concepte d'infraestructures públiques en el sentit més habitualment emprat en la literatura econòmica. Per tant, la Cambra pren com a definició operativa d'infraestructures públiques, a l'efecte de la disposició addicional tercera, totes les instal·lacions, edificis, terrenys i equips físics amb caràcter de béns immobles, asso-

ciats amb la producció de serveis públics. Dins d'aquest concepte econòmic, i sense ànim de ser exhaustius, inclouríem les infraestructures socials (escoles, hospitals), administratives (seus administratives, presons, comissaries, jutjats), de transport (carreteres, ferrocarrils, aeroports, ports), hidràuliques, ambientals, de telecomunicacions, energètiques, relacionades amb l'habitatge i amb la planificació del sòl, logístiques, culturals, científiques i tecnològiques.

b) La inversió en infraestructures en la comptabilitat pressupostària

Segons consta a l'Informe Econòmic i Financer que acompanya el projecte de pressupostos per al 2007, la distribució econòmica de la inversió real de caràcter civil obeeix a tres conceptes bàsics, classificats en cinc apartats (capítols 60-64):

- Capítols 60 i 61: inversió (nova i de reposició) en infraestructures i béns destinats a l'ús general.
- Capítols 62 i 63: inversió (nova i de reposició) associada al funcionament operatiu dels serveis.
- Capítol 64: despeses d'inversió de caràcter immaterial.

Aquesta classificació s'aplica a la despesa d'inversió (capítol 6) del conjunt del sector públic administratiu, que inclou tots els ministeris, organismes autònoms, Seguretat Social i altres organismes públics. És a dir, tots els ministeris i organismes públics que en depenen fan o poden fer inversions en infraestructures i béns destinats a l'ús general d'acord amb la classificació anterior –no únicament els ministeris de Foment i de Medi Ambient–, si bé no totes les inversions es poden considerar inversions en infraestructures en sentit estricte segons aquesta classificació –incloent-hi les realitzades pels ministeris de Foment i de Medi Ambient.

Així mateix, cal tenir en compte que la major part de la inversió pública de l'Estat a Catalunya es porta a terme mitjançant el sector públic empresarial i fundacional, al qual no s'aplica necessàriament la classificació anterior funcional de la inversió, que és pròpia del sector públic administratiu. En aquest cas, apliquem els principis anteriors per analogia.

Segons consta en aquest Informe Econòmic i Financer, el 68 % de la despesa d'inversió del sector públic administratiu en el seu conjunt és inversió (nova i de reposició) en infraestructures i béns destinats a l'ús general. A criteri de la Cambra, el terme "béns destinats a l'ús general" s'hauria de considerar assimilable al concepte d'infraestructures en el sentit econòmic exposat anteriorment.

El 32 % restant és inversió associada al funcionament operatiu dels serveis (per exemple, equips infor-

màtics, maquinària i utilitatge, edificis i altres construccions, mobiliari) i inversió immaterial (bàsicament programari informàtic i realització d'estudis). En opinió de la Cambra, aquestes despeses o són directament assimilables a les infraestructures en sentit econòmic (és el cas dels edificis i d'altres construccions) o s'haurien de considerar, en general, com a directament vinculades a la inversió en infraestructures.

Per exemple, no tindria sentit pressupostar la construcció d'una torre de control aeri (inversió en nova infraestructura, capítol 60) sense tenir en compte les inversions associades en equips informàtics (inversió operativa, capítol 63) i programari (inversió immaterial, capítol 64), necessàries per al funcionament efectiu d'aquesta infraestructura, o bé pressupostar una inversió en carreteres o ferrocarrils (inversió en nova infraestructura) sense preveure una partida per als estudis de viabilitat previs (inversió immaterial).

A criteri de la Cambra, qualsevol inversió del sector públic estatal (administratiu i empresarial) classificada (o classificable per analogia) dins del capítol 6 dels pressupostos, corresponent a la inversió real, és susceptible de ser considerada com a inversió en infraestructures, o directament vinculada a les infraestructures i, en principi, s'hauria de considerar inclosa dins de la disposició addicional tercera. Poden haver excepcions a aquesta regla (inversions operatives o immaterials totalment deslligades de qualsevol infraestructura), però caldria identificar-les i excloure-les cas per cas.

En conclusió, la Cambra interpreta el concepte d'inversió en infraestructures d'acord amb les definicions més habituals en la literatura econòmica, i amb allò que és del tot coherent amb la metodologia comptable emprada als pressupostos de l'Estat. En opinió de la Cambra, si el legislador hagués volgut restringir la tipologia d'inversions en infraestructures a la qual s'ha d'aplicar la disposició addicional tercera, hagués disposat, per exemple, el redactat següent: "les inversions de l'Estat a Catalunya en infraestructures de transport i medi ambient, etc."

Seguint la lògica dels arguments anteriors, resulta tan arbitrari restringir les inversions en infraestructures a les de transport i medi ambient, com incloure o excloure discrecionalment les relatives a l'habitatge, o les científiques i tecnològiques, etc. En opinió de la Cambra, allò que no ha estat restringit explícitament pel legislador no està justificat restringir-ho en l'aplicació de la llei.

#### *Interpretació del Ministeri d'Economia*

El Ministeri d'Economia interpreta que les inversions en infraestructures a les quals fa referència

L'Estatut es limiten, exclusivament, a les inversions reals i a les transferències de capital destinades a infraestructures dels ministeris de Foment i de Medi Ambient, a més de les empreses i dels organismes públics que en depenen.

Aquesta interpretació del Ministeri és el resultat d'utilitzar una determinada definició administrativa del que s'entén per política d'infraestructures en l'àmbit pressupostari, en comptes d'una definició econòmica més general, que és l'emprada per la Cambra. Cal recordar que, quan el Ministeri fa referència a inversions reals (capítol 6), al·ludeix textualment a infraestructures i béns destinats a l'ús públic.

Els pressupostos de l'Estat acostumen a classificar les despeses en polítiques d'investigació, d'educació, de foment de l'ocupació, d'habitatge, exterior, de defensa, de justícia i seguretat ciutadana, entre d'altres, i d'infraestructures. Dins de l'anomenada *política d'infraestructures* s'inclouen bàsicament totes les despeses corrents i de capital associades amb els ministeris de Foment i de Medi Ambient. Per tant, des de la perspectiva dels responsables d'elaborar els pressupostos, pot semblar coherent amb aquesta classificació funcional identificar les inversions associades amb la política d'infraestructures amb el concepte d'inversions en infraestructures al qual es refereix la disposició addicional tercera.

Un dels problemes associats amb les convencions administratives és que poden variar en el temps i entre administracions. Per exemple, les partides concretes incloses dins la política d'infraestructures de l'Administració central de l'Estat poden variar anualment, incloent-hi o excloent-ne conceptes que no tenen relació aparent amb el transport i el medi ambient –com una partida relativa a la mineria del carbó que depèn del Ministeri d'Indústria, que figura inclosa en les polítiques d'infraestructures l'any 2007. Igualment, altres administracions públiques poden utilitzar definicions diferents d'allò que entenen per política d'infraestructures, que poden ser més o menys restrictives. Així, el Departament d'Economia de la Generalitat de Catalunya empra una definició més àmplia, que inclou inversions en matèria d'habitatge i d'agricultura, per exemple.

No obstant això, és important destacar que la diferència de criteris entre la Cambra i el Ministeri en la definició d'inversions en infraestructures és més substantiva que formal. És substantiva perquè l'esperit de la disposició addicional tercera és corregir, encara que sigui parcialment durant un període de set anys, el dèficit acumulat en inversions de l'Estat a Catalunya. Aquest dèficit abasta tot tipus d'infraestructures, de les socials a les productives, i dins les productives no es limita a les de transport i a les de medi ambient. Per posar un sol exemple, semblaria

absurd que, en plena transició cap a una economia basada en el coneixement, s'exclouessin de l'aplicació de la disposició addicional tercera les infraestructures científiques i tecnològiques.

Finalment, la restricció de la base de càlcul a les inversions regionalitzables dels ministeris de Foment i de Medi Ambient té el risc obvi que allò que s'augmenta en unes partides d'inversió d'obligat compliment es pot compensar disminuint-ne d'altres en les quals el Govern disposa d'un marge de discrecionalitat més gran. Aquest risc es podria haver materialitzat en el projecte de pressupostos per al 2007, ja que l'augment via transferències de capital de les inversions en transport i medi ambient és contrarestat, en bona part, pel menor esforç inversor de l'Estat en altres partides.

#### *Alguns exemples de la diferència de criteris en l'aplicació de la norma*

Resulta útil posar de manifest amb exemples concrets com la diferència de criteris exposada als paràgrafs anteriors afecta la base de càlcul utilitzada per aplicar la disposició addicional tercera i, en particular, els tipus d'infraestructures incloses o excloses d'aquesta base.

Per exemple, considerem algunes de les inversions d'organismes dependents del Ministeri d'Educació i Ciència. A Catalunya, el Consell Superior d'Investigacions Científiques porta a terme inversions destinades, entre d'altres, a l'Institut de Microelectrònica, al Centre de Nanotecnologia i Nanociències, a l'Institut de Medicina Predictiva, a l'Institut de Biologia Molecular, etc. Aquestes inversions es poden destinar a la construcció, l'ampliació i/o l'habilitació d'edificis, instal·lacions i equipament especialitzats, i/o a la dotació d'equips informàtics, programari i utilitatge científic i tècnic. Totes aquestes inversions entrarien dins del concepte d'inversió en infraestructures al qual es refereix la disposició addicional tercera, segons els criteris aplicats per la Cambra. En canvi, queden excloses segons els criteris del Ministeri.

A continuació, considerem les despeses d'inversió territorialitzables del Centre per al Desenvolupament Tecnològic i Industrial (CDTI), organisme adscrit al Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme. L'any 2006, per exemple, es van pressupostar 90 MEUR per a la construcció de la nova seu social d'aquest organisme a Madrid, que consta com a inversió regionalitzable. Segons la Cambra, aquest tipus d'inversions computarien com a part de la base sobre la qual s'aplica la disposició addicional tercera, però quedarien excloses de la base segons el Ministeri d'Economia.

Així mateix, en el marc del Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme, trobem les inversions de l'Institut

de Turisme d'Espanya. Per al 2007, aquest Institut té previst invertir en noves infraestructures en diverses comunitats autònomes (cap. 60), entre les quals no hi ha Catalunya. Una part d'aquestes inversions es destinen a la construcció, l'ampliació, l'equipament i l'adquisició d'immobles i de terrenys de la xarxa de paradors de turisme, a diferents localitats. D'acord amb el criteri de la Cambra, totes aquestes inversions haurien d'entrar en la base de càlcul a partir de la qual es calcula la inversió destinada a Catalunya, mentre que no computen segons els criteris utilitzats pel Ministeri d'Economia.

En el Ministeri d'Agricultura trobem el cas de les Societats Estatals d'Infraestructures Agràries (SEIASA). La SEIASA del Nord-est, SA, per exemple, té previst portar a terme diverses inversions en infraestructures hidràuliques a Catalunya el 2007 (com, per exemple, dos projectes al marge dret del riu Ter: Molí de Pals i presa de Colomers, amb un pressupost de 21,7 MEUR). Aquests tipus d'inversions s'inclourien en la base de càlcul per aplicar la disposició addicional tercera segons la Cambra, i quedarien excloses de la base de càlcul segons el Ministeri d'Economia.

Al projecte de pressupostos per al 2007 també és previst que el Ministeri d'Habitatge, mitjançant la Direcció General d'Arquitectura i Política d'Habitatge, faci diverses inversions de reposició en infraestructures a Catalunya (cap. 61). Per exemple, aquestes inversions es destinen a obres al Monestir de Poblet, al Centre Comarcal de la Segarra, al Teatre Municipal de Girona, a les muralles del Castell de Cardona, a la Cripta Gaudí de la Colònia Güell, a la façana de la Catedral de Barcelona, etc. Segons la Cambra, es tractaria d'inversions incloses en la base de càlcul, a diferència del Ministeri, que les exclou.

Els exemples referits són una petita fracció d'una casuística molt àmplia, però resulten suficients per il·lustrar amb exemples concrets les implicacions de la divergència de criteris entre la Cambra i el Ministeri d'Economia sobre allò que cal considerar com a inversions en infraestructures a l'hora d'aplicar el mandat de la disposició addicional tercera de l'Estatut.

### 2.1.2. El concepte d'inversió

Pel que fa al concepte d'inversió, la Cambra en fa una interpretació literal. És a dir, considera que la inversió a la qual es refereix la disposició addicional tercera inclou les inversions reals que figuren al capítol 6 dels pressupostos de l'Estat, excloent-ne altres operacions de capital registrades al capítol 7, així com les operacions financeres del capítol 8.

En opinió de la Cambra, i de forma anàloga amb el criteri d'interpretació adoptat en relació amb el con-

cepte d'infraestructures, no sembla justificat fer una interpretació més o menys restrictiva del concepte d'inversió del qual el legislador va disposar explícitament a l'Estatut. Si el legislador hagués volgut incloure totes les operacions de capital, incloent-hi les transferències de capital de l'Estat a altres administracions, empreses i organismes públics, aleshores hauria disposat el redactat següent: "les *despeses de capital* (no les *inversions*) de l'Estat a Catalunya destinades a infraestructures, [...]".

En canvi, en la interpretació del Ministeri s'inclouen també com a inversions les transferències de capital del capítol 7 –únicament aquelles que es poden considerar incloses dins de l'anomenada *política d'infraestructures*, segons la pràctica administrativa habitual en els pressupostos de l'Estat.

Cal tenir en compte que les transferències de capital s'acaben reflectint com a inversions reals en els pressupostos de les administracions públiques destinatàries. L'Estatut es refereix clarament a les inversions de l'Estat, no a les inversions

d'altres administracions, i finançades parcialment o totalment amb transferències que provenen de l'Estat. Si acceptéssim incloure les transferències de capital en la base de càlcul, ens trobaríem que determinades despeses de capital del capítol 7 portades a terme per l'Estat per complir l'Estatut es tornarien a reflectir, per segona vegada, en forma d'inversions reals al capítol 6 de les administracions públiques destinatàries.

Tot i això, seria acceptable fer una interpretació àmplia del concepte d'inversió, que inclogui les transferències de capital, però sempre que es tinguin en compte totes les transferències de capital en el còmput de la base de càlcul –no únicament les transferències de capital de dos ministeris.

Per exemple, dos dels projectes d'inversió més emblemàtics a Catalunya són la construcció del Sincrotró i el Centre Nacional de Supercomputació a Barcelona, en els quals participa l'Estat mitjançant transferències de capital a càrrec del Ministeri d'Educació i Ciència, incloses dins de l'anomenat Fons estratègic per a infraestructures científiques i tecnològiques. Aquestes transferències de capital han quedat fora de la base de càlcul emprada pel Ministeri d'Economia i caldria incloure-les, juntament amb les transferències de capital de l'Estat, a cadascuna de les administracions, empreses i organismes públics per finançar inversions en infraestructures de tota mena –amb l'única excepció de les transferències destinades al Fons de compensació interterritorial. A continuació, caldria aplicar a aquest total territorialitzat el mateix percentatge usat amb la inversió del capítol 6: el 18,72 %, que seria la part de les transferències de capital territorialitzades que correspon-

dria a Catalunya amb les últimes dades disponibles segons la comptabilitat regional de l'INE, referides al 2006.

## 2.2. Bases d'un principi d'acord en l'aplicació de la disposició addicional tercera

Amb aquest document, la Cambra vol contribuir a trobar un marc d'acord que defineixi, amb la màxima claredat, quin ha de ser l'àmbit d'aplicació de la disposició addicional tercera de l'Estatut. En opinió de la Cambra, aquest marc d'acord ha de tenir en compte els principis següents:

- El debat s'ha de centrar primer en els criteris, no en les xifres d'inversió. Les xifres han de ser la conseqüència última d'un acord previ sobre uns principis d'interpretació clars, explícits i fidels a la lletra i l'esperit de l'Estatut.
- Un cop definits els criteris, la prioritat següent és establir els mitjans que permetin acordar una cartera suficient de projectes d'inversió de l'Estat a Catalunya a llarg termini.
- En tercer lloc, cal tenir present el que es disposa a la disposició addicional 57 de la Llei 42/2006, de 28 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2007, segons la qual "si hay diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado se adoptarán en el seno de la Comisión las medidas pertinentes para dar cumplimiento a lo establecido en el Estatuto". És a dir, el percentatge d'inversió que correspon a Catalunya s'ha de complir en relació amb la quantitat pressupostada total; si algun any es donés una diferència amb les quantitats liquidades s'hauria de compensar l'any posterior.
- Finalment, la solució de consens a la qual s'arribi hauria de garantir, en qualsevol cas i amb independència de la fórmula final utilitzada, que el compromís de respectar un percentatge d'inversió en infraestructures no es vegi contrarestat per la disminució d'altres partides de despesa de l'Estat a Catalunya.

## 3. Informes dels experts

Durant el mes de febrer del 2007 la Cambra de Comerç de Barcelona va demanar a un grup d'experts de prestigi acadèmic reconegut que es pronunciessin sobre la interpretació de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i, en concret, sobre què cal entendre per *inversió en infraestructures* des d'una perspectiva econòmica que serveixi de guia per aplicar aquesta disposició.

L'objectiu de la Cambra en demanar l'opinió als experts ha estat el mateix que ha animat totes les declaracions de la corporació a l'entorn d'aquest tema: plantejar un debat constructiu al voltant d'una qüestió complexa, i a la vegada fonamental, per al futur econòmic de Catalunya i d'Espanya. Aquest objectiu haurà estat satisfet si com a fruit d'aquest debat es produeix un acord polític fidel a l'esperit de la llei i que defineixi amb prou claredat, al llarg dels propers anys, quin ha de ser l'àmbit d'aplicació de la disposició addicional tercera de l'Estatut amb relació a les inversions en infraestructures de l'Estat a Catalunya.

S'han rebut vuit respostes que publiquem a continuació signades per:

- Germà Bel, Universitat de Barcelona.
- Núria Bosch i Marta Espasa, Universitat de Barcelona.
- Ángel de la Fuente, Institut d'Anàlisi Econòmica, CSIC.
- Guillem López-Casasnovas, Universitat Pompeu Fabra.
- Jordi Pons, Universitat de Barcelona.
- Ginés de Rus, Universitat de Las Palmas de Gran Canària.
- José Sánchez Maldonado, Universitat de Màlaga.
- Ezequiel Uriel, Universitat de València i IVIE.

## Informes dels experts

### Germà Bel

*Universitat de Barcelona*

Com s'ha d'interpretar el concepte d'infraestructura pel que fa a l'activitat inversora d'una administració pública? Aquesta pregunta no té una resposta senzilla ni unívoca. En darrera instància, en la mesura en què la qüestió es planteja en un context de procés de decisions polítiques, la resposta que s'hi donarà en darrer termini –per part de qui en tingui la potestat de fer-ho– serà una interpretació política.

En aquesta nota s'adopta una perspectiva triple per fer una aproximació al concepte d'infraestructura. En primer lloc, es destaca el sentit semàntic propi del concepte. En segon lloc, s'analitza l'accepció econòmica més propera al sentit semàntic del concepte. Finalment, i atès el marc de referència en què es formula la qüestió (la interpretació de la disposició addicional tercera de l'Estatut de Catalunya), s'analitza breument la voluntat del legislador respecte a aquest concepte formulada en el transcurs de l'aprovació a les Corts Generals de l'Estatut de Catalunya.

### 1. Quin és el significat semàntic del terme *infraestructura*?

La Real Academia Española, en el *Diccionario de la Lengua Española*, defineix el concepte *infraestructura* com segueix:

“infraestructura. f. Parte de una construcción que está bajo el nivel del suelo. 2 Conjunto de elementos y servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera. Infraestructura aérea, sociopolítica, económica.”<sup>1</sup>

Lògicament, la primera de les definicions és de poc ajut per interpretar d’una forma útil el concepte d’infraestructura en el nostre marc, ja que només faria referència als túnels soterrats i, en general, a les parts subterrànies de les construccions programades per l’Administració pública en els seus pressupostos.<sup>2</sup>

La segona de les accepcions expressades en el *Diccionario de la Lengua Española* evoca clarament –en tractar-se de la inversió pública en infraestructures– el concepte de *capital públic* sense restriccions. És a dir, sense limitar a sectors específics (com el del transport o el del medi ambient) l’accepció del terme *infraestructures*.

## 2. Quin és el significat que els economistes donen al terme infraestructura?

Aquesta qüestió ha tingut respostes molt diverses en els treballs dels economistes, algunes de més àmplies i d’altres de més restrictives. Una bona síntesi del significat del concepte d’infraestructures per a la majoria dels economistes podem trobar-la al *diccionari d’economia moderna* de la Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press. Cal destacar, per donar compte de la importància de la referència, que el Departament d’Economia del MIT es considera habitualment el centre líder mundial en l’àmbit dels departaments d’economia. En aquest diccionari es defineix *infraestructura* com segueix:

**“Infraestructura:** Elements estructurals d’una economia que faciliten el flux de béns i serveis entre venedors i compradors. Exemples d’aquests elements estructurals són les comunicacions i els transports (carreteres, ferrocarrils, ports, aeroports, telèfons, etc.), habitatge, sanejament, sistemes energètics, etc. Aquests equipaments són habitualment, encara que no necessàriament, proveïts per les autoritats públiques i poden ser vistos com els prerequisits per al creixement econòmic en una economia.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22 ed., tom II, p. 1.275, Madrid: Real Academia Española, 2001.

<sup>2</sup> Cal observar que podríem referir-nos, alternativament, a les infraestructures finançades per l’Administració. Tanmateix, en aquest cas s’haurien d’excloure les inversions que són finançades pels usuaris privats. Aquesta seria, sense dubte, una accepció interessant. Tanmateix, sembla haver-hi un consens ampli a incloure tota la inversió programada per l’Administració —sigui finançada pel pressupost o pels usuaris— en la discussió sobre el sentit de la disposició addicional tercera de l’Estatut de Catalunya.

<sup>3</sup> Pearce, David W., ed., *The MIT Dictionary of Modern Economics*, 4a ed., p. 206, Cambridge (MA): The MIT University Press, 1997.

De la definició del concepte *infraestructura* que es fa al *Dictionary of Modern Economics* es deriva una accepció àmplia del terme. La relació llarga i no tancada d’exemples que es fa evoca amb claredat el concepte de *capital públic*, de forma molt propera a la que s’havia observat abans en el cas del *Diccionario de la lengua española*. Aquí tampoc no hi ha base per restringir el concepte d’infraestructura a dos sectors concrets –per bé que molt importants–, com són el transport i el medi ambient.

A partir de les consideracions prèvies, una accepció adient del concepte d’*infraestructura* seria la que consideri els elements, tant físics com de coneixement i entorn, que determinen les condicions de producció i de relació. Per tant, són la base de les activitats econòmiques i, al seu torn, aporten benefici als ciutadans. Des d’aquesta perspectiva àmplia podem considerar tres grans grups d’infraestructures: i) econòmiques; ii) socials; iii) ecològiques...<sup>4</sup>

## 3. Com interpretava el legislador el concepte d’infraestructura a l’Estatut d’autonomia de Catalunya?

Atès el caràcter de procés de decisió política en el qual es discuteix el significat del terme *infraestructura* en la disposició addicional tercera de l’Estatut, té un interès indubtable analitzar què entenia el legislador per *infraestructura* en el moment d’aprovar l’Estatut. El marc legislatiu apropiat per a aquesta anàlisi és el de les Corts generals, òrgan en el qual es va produir l’aprovació definitiva (prèvia al referèndum) de l’Estatut.

La discussió sobre la disposició addicional tercera de l’Estatut de Catalunya va ser present en diferents sessions de la Comissió Constitucional del Congrés en les quals es va tramitar el projecte d’Estatut. Tot i que les referències concretes a la disposició addicional tercera no van ser innumerables, portaveus de diferents grups parlamentaris es van referir a la qüestió de forma prou clara, la qual cosa permet inferir quina era la interpretació que estaven donant al contingut d’aquesta disposició.<sup>5</sup>

- En la sessió del 9 de març de 2006, el portaveu del grup Coalició Canària, Rodríguez Rodríguez, feia al·lusió al fet que “...se establezca ese plan de

<sup>4</sup> Bel, G. i T. Garcia-Milà, “Dotació i gestió d’infraestructures del transport”, a T. Garcia-Milà et al., ed., *L’economia catalana, reptes i oportunitats*, BBVA i Departament d’Economia i Finances (Generalitat de Catalunya), 2007, en premsa.

<sup>5</sup> Totes les referències que es donen en endavant han estat obtingudes del *Diari de sessions* de la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, en els dies que en cada cas s’indiquen. Els destacats són propis. S’obvien les referències efectuades per representants del Parlament de Catalunya (de diferents grups), que sempre incorporen una accepció àmplia del terme *inversió en infraestructures*.

inversiones –que es impropio de un Estatuto de autonomía– por un período determinado...”.

- En la sessió del 17 de març de 2006, el portaveu del Grup Socialista, López Garrido, deia: “La inversión del Estado está garantizada en torno a los próximos siete años como mínimo al porcentaje del PIB de Cataluña, sin contar los fondos europeos a este respecto. Es decir, los fondos europeos como el Fondo de Cohesión, los fondos estructurales o el fondo de I+D, con los que sabemos que contaremos en los próximos siete años... Evidentemente estamos fuera del sistema de financiación; estamos ante el tema de las inversiones que nacen de los Presupuestos generales del Estado...”.
- En aquesta mateixa sessió del 17 de març de 2006, el portaveu del Grup Popular, Rodríguez Herrer, afirmava: “Además, habría que añadir un compromiso que no forma parte del modelo de financiación propiamente dicho, pero que incide directamente sobre la soberanía del Estado en las materias de su competencia: la garantía de inversiones estatales en cuantía equivalente a la participación del PIB en Cataluña durante siete años...”.

Totes aquestes referències, i de forma especial les dels dos grups majoritaris a les Corts Generals –el Grup Socialista i el Grup Popular–, manifesten una interpretació genèrica i global del concepte d’inversions, no restringida a les pròpies d’alguns sectors o d’alguns ministeris. Ans al contrari, la referència és clara i reiterada a la *inversió de l’Estat*.

En resum, la voluntat que el legislador semblava expressar en la tramitació legislativa de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya és àmplia, i consistent amb l’accepció semàntica del terme i l’anàlisi habitual dels economistes.

No és necessari que la forma en què s’interpreti el concepte *infraestructures* en un context de decisió política reproduïxi el significat que es dona a aquest terme en l’anàlisi econòmica. Tanmateix, mantenir una certa proximitat al concepte formal en la llengua (indicat pel *Diccionario de la Lengua Española*) i a la interpretació realitzada pels legisladors (segons el que mostra el *Diari de sessions* del Congrés) seria molt desitjable. Sobretot quan la coincidència entre el concepte formal i la interpretació del legislador és tan gran, com en aquest cas.

---

### Núria Bosch i Marta Espasa

*Universitat de Barcelona*

La situació contrastada i avalada de dèficit en inversió pública que ha patit Catalunya al llarg dels anys per part del Govern central ha provocat

l’existència de la disposició addicional tercera del nou Estatut de Catalunya, la qual estableix que “la inversió de l’Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de compensació interterritorial, s’ha d’equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l’Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per l’alliberament de peatges o la construcció d’autovies alternatives”.

Un cop aprovat l’Estatut i en el procés de desplegament s’ha de donar compliment a aquesta disposició. En aquest sentit, els pressupostos generals de l’Estat per al 2007 ja incorporen provisionalment aquest compliment. No obstant això, a partir d’aquesta primera proposta s’han generat importants dubtes sobre la interpretació que ha fet el Govern central d’aquesta disposició. Ara bé, cal dir que durant aquest any s’ha de crear una comissió per tal d’establir la metodologia per elaborar aquest càlcul. Abans d’entrar en detall en els punts de conflicte en la interpretació de la disposició, cal establir uns principis que haurien de regir la definició i la interpretació d’aquesta disposició.

En primer lloc, la interpretació que és doni a la disposició ha d’estar condicionada a l’objectiu d’aquesta, que no és cap altre que pal·liar el dèficit inversor que ha patit Catalunya per part del Govern central. En segon lloc, els criteris d’interpretació de la norma han de ser clars, precisos i estables per tal de garantir que no hi hagi problemes d’arbitrarietat i que, un cop establerta la metodologia, sigui vàlida per a tot el període, per evitar revisions anuals.

Els punts més conflictius que es desprenen de la interpretació d’aquesta norma són els conceptes d’inversió i d’infraestructures.

#### • **Concepte d’infraestructures**

El Ministeri d’Economia considera que *infraestructures* fa referència bàsicament a les infraestructures de transport i medi ambient. En concret, a les incloses dins de la política de despesa anomenada *infraestructures*. Cal dir que a partir de l’any 2003, els pressupostos generals de l’Estat empenen una nova classificació de la despesa pública. A part de la classificació econòmica i orgànica, la despesa és classificable per àrees que es divideixen en polítiques de despesa, que a l’hora es divideixen en grups de programes i aquests, en programes. Doncs bé, en aquesta classificació apareix una política de despesa anomenada *infraestructures*, considerada pel Ministeri com a base de càlcul que s’ha de tenir en compte quan es parla de la inversió estatal en infraestructures.

Ara bé, aquesta és una classificació administrativa, sense fonament teòric, que no comparteixen la resta d'administracions (comunitats autònomes i corporacions locals), ni tampoc és emprada per organismes internacionals (ONU, FMI, Eurostat, entre d'altres) a l'hora de classificar la despesa.

Des d'un punt de vista econòmic, es defineix *infraestructura* com el patrimoni físic, material i immaterial que permet el desenvolupament de l'activitat econòmica i social, el qual està representat per les obres relacionades amb el transport de persones, mercaderies, energia i informació, així com per les obres que garanteixen el benestar i les oportunitats al conjunt de la població (sanitat, educació, justícia, habitatge, medi ambient, etc.). Per tant, el concepte d'infraestructures és transversal i afecta totes les activitats i polítiques que porta a terme l'Administració pública. En aquest sentit, les infraestructures de transport s'haurien d'incloure dins de la política de transports, les infraestructures educatives, dins de la política educativa, i així successivament.

Per aquest motiu, en la bibliografia econòmica, quan es fa referència al concepte d'infraestructures es dona per fet que és un criteri ampli, que engloba tots els àmbits, des de la justícia fins a l'agricultura, passant per l'educació, els transports i el medi ambient; i en els estudis i les investigacions que només utilitzen un tipus determinat d'infraestructures, així ho fan constar. Per exemple, una classificació tradicional de les infraestructures és la que diferencia les productives (dins de les quals s'inclouen les relatives al transport, medi ambient, comunicacions, hidràuliques, etc.) de les socials (les educatives, sanitàries, culturals, etc.).

Aquest argument té el suport ple de les publicacions nacionals i internacionals. A títol d'exemple, en el seu estudi de l'estoc del capital públic, la Fundació BBVA considera com a infraestructures no només les de transport, sinó també les hidràuliques, urbanes, educatives, sanitàries i d'altres.

En tot cas, l'únic tipus d'infraestructures que pot quedar al marge del càlcul de la base és la inversió militar, per les característiques intrínseques d'aquest tipus d'infraestructura.

Així doncs, el concepte d'infraestructures s'ha d'entendre en sentit ampli. Ara bé, des d'un punt de vista econòmic, cal fer un ajust i no incloure en la base de càlcul les infraestructures associades a competències que han estat traspasades a la Generalitat i no ho han estat a la resta de comunitats. Aquest és el cas, per exemple, de les infraestructures penitenciàries, les de justícia i les vinculades a la seguretat ciutadana en el marc del desplegament dels Mossos d'Esquadra. Per tant, el còmput de la base s'ha de fer partint de competències homogènies al llarg del territori espanyol.

### • **Concepte d'inversió**

Quan al concepte d'inversió, segons criteris econòmics i pressupostaris, la inversió pública equival plenament al capítol 6 del pressupost de la classificació econòmica de les despeses, el qual s'anomena *inversions reals*. Aquest capítol comprèn les despeses a realitzar directament per l'Estat, organismes autònoms o altres organismes públics destinats a la creació de béns de naturalesa inventariable necessaris per al funcionament operatiu dels serveis i les altres despeses de naturalesa immaterial que tinguin caràcter amortitzable.

Una interpretació conseqüent amb el concepte d'infraestructures definit anteriorment és que s'entén que inversió pública inclou tota la despesa corresponent a aquest capítol, amb l'única excepció dels articles 65, 66 i 67, ja que es tracta d'inversió de caràcter militar.<sup>6</sup> Per tant, si la interpretació del concepte d'inversió en infraestructures exclou la inversió de caràcter militar, és raonable que la base de càlcul incorpori només la inversió nova en infraestructura i en béns destinats a l'ús general (art. 60), la inversió de reposició en infraestructura i en béns destinats a l'ús general (art. 61), la inversió nova associada al funcionament operatiu dels serveis (art. 62), la inversió de reposició associada al funcionament operatiu dels serveis (art. 63), i les despeses d'inversions de caràcter immaterial (art. 64).

Cal anotar que la classificació econòmica del pressupost de despeses només és aplicable a les entitats que configuren l'Administració pública central i no al sector públic empresarial. Per coherència metodològica, s'entén que en aquest darrer cas s'han d'emprar criteris anàlegs i equivalents als aplicats al sector públic administratiu. De fet, així es fa en els pressupostos generals de l'Estat quan s'agrega el conjunt de la inversió pública tant en l'Informe Econòmic Financer, en el Llibre vermell, així com en l'annex d'inversions reals.

Una altra qüestió que s'ha de tenir en compte és que l'activitat inversora de l'Estat no només es porta a terme mitjançant la inversió directa (recollida en el capítol 6) sinó també a través de les transferències de capital (capítol 7), especialment cap a la resta d'administracions territorials (comunitats autònomes i corporacions locals). En aquest cas, l'Administració central transfereix els recursos a una altra administració perquè aquesta executi l'obra. Per tant, també s'ha de considerar aquesta manera indirecta d'invertir. De fet, la disposició addicional ho dona a entendre en

<sup>6</sup> Article 65. Inversions militars en infraestructura i altres béns.

Article 66. Inversions militars associades al funcionament dels serveis.

Article 67. Despeses militars d'inversions de caràcter immaterial.

afirmar explícitament “exclòs el Fons de compensació interterritorial”, que és una transferència de capital cap a les comunitats autònomes amb nivell de desenvolupament menor.

Igualment, cal tenir en compte que després dels criteris restrictius sobre el nivell de dèficit i d'endeutament públic establerts a Maastricht l'any 1996, s'han generat noves fórmules de finançament de la inversió que en molts casos no tenen un reflex pressupostari dins del que es considera despesa de capital (capítols 6 i 7). Aquest és el cas, per exemple, de les infraestructures finançades mitjançant la creació d'empreses públiques, el sistema de peatge a l'ombra, el d'arrendament financer, el sistema de concessions, el sistema de leasing operatiu, de leasing financer, etc. La concreció pressupostària d'aquest tipus de finançament d'infraestructures es pot ubicar en altres capítols pressupostaris com el 2, 4 i 8, així com en operacions extrapressupostàries. En aquest cas seria recomanable considerar, en la mesura que fos possible, aquest tipus d'inversions, tot i que òbviament augmenta la complexitat del còmput de la base.

Finalment, cal anotar que la base d'inversió sobre la qual s'imputa el percentatge del PIB ha de ser la inversió liquidada i regionalitzada. Cal que sigui la inversió liquidada, és a dir, aquella en la qual l'Administració pública ha adquirit l'obligació de pagar-la. En aquest sentit caldrà crear un òrgan de seguiment que avalui i comprovi que es compleix la normativa en termes liquidats i que, si algun any es donés algun tipus de desajust, aquest es pogués compensar l'any posterior.

En aquest context creiem que la base de càlcul hauria de ser la inversió regionalitzada, ja que és la que s'empra per comparar Catalunya en relació amb la resta d'Espanya. No obstant això, cal garantir al màxim el percentatge de regionalització. En aquest sentit, cal anotar que la inversió liquidada normalment sempre presenta un nivell de territorialització més elevat que la inversió pressupostada. Evidentment, per evitar comportaments estratègics, s'haurà d'incloure en la metodologia una clàusula que garanteixi un determinat percentatge de regionalització de la inversió entesa en el sentit ampli que aquí es defensa.

---

### Ángel de la Fuente

*Instituto de Análisis Económico, CSIC*

No tiene mucho sentido preparar un “dictamen técnico” en relación con una cuestión que es básicamente política. En cualquier caso, resumo informalmente mi opinión:

1. El tema no debería estar en el Estatuto. Es cierto que hay un problema de un déficit de inversión del

Estado en Cataluña, pero la adicional tercera supone una invasión injustificada de las competencias estatales sobre su propia inversión y no parece lógico que un Estatuto pretenda condicionar los Presupuestos generales del Estado.

2. En cualquier caso, la disposición existe y ha de cumplirse. El problema es que resulta ambigua al no aclarar suficientemente cómo han de interpretarse los términos *infraestructuras* e *inversión*.

3. No creo que ésta sea una discusión que se pueda solventar con criterios técnicos, dado que los economistas también usamos el término *infraestructuras* para referirnos a cosas muy distintas. No existe una definición precisa y comúnmente aceptada del término.

4. En cualquier caso, creo que lo más relevante no sería el concepto técnico de infraestructuras (suponiendo que pudiese haber acuerdo sobre su contenido) sino la forma en que el término se ha utilizado en el debate público sobre temas relacionados en nuestro país. En este contexto, creo que normalmente cuando se habla de inversión en infraestructuras se hace en un sentido bastante restrictivo y pensando fundamentalmente en infraestructuras de transporte y en equipamientos hidráulicos.

5. Además, si se hubiese pretendido utilizar un concepto más amplio de inversión en la ley, no se hubiese precisado que la inversión pública de la que se habla es la destinada a infraestructuras. En el Estatuto andaluz, por ejemplo, hay una cláusula similar en la que se habla de la inversión del Estado, sin restricción alguna. Por contraste, parece claro que la cualificación que se introduce en el texto catalán va en la dirección de restringir el tipo de equipamientos a considerar.

6. Algo similar sucede en relación con el concepto de inversión. A efectos del cálculo que exige la ley, parece razonable incluir las transferencias de capital destinadas a financiar infraestructuras junto con la inversión ejecutada directamente por el Estado o sus empresas, puesto que en la práctica son cosas equivalentes en términos de sus efectos finales.

7. En conclusión, la interpretación del precepto que hace Hacienda me parece razonable. Entiendo que el gobierno catalán o la misma Cámara preferirían una interpretación de la norma más favorable para sus intereses y considero legítimo que intenten negociar su aplicación, pero no creo que puedan apoyarse en argumentos técnicos para ello.

---

### Guillem López Casasnovas

*Universitat Pompeu Fabra*

La redacció feta de l'Estatut de Catalunya, retallat de la proposta inicial de l'acord d'amplíssima base del nostre Parlament del 30 de setembre, conté un gran

nombre d'ambigüitats. El que comentaré a continuació n'és una prova. Com és sabut, en cas de presses, l'ambigüitat afavoreix el consens, ja que cadascú entén allò que vol, tot i ser conscient que en el futur apareixerà el conflicte. Els economistes en diem d'això que és un problema de *taxa de descompte*, i és prou sabut que els polítics no acostumen a contemplar el llarg termini. En aquest cas, només es pot esperar la benevolència de qui té el poder o la força última de la interpretació del redactat, i que normalment dona un actiu perquè la part més dèbil la vinculi electoralment a allò que pugui fer el *govern amic* que exerceix el poder de la discrecionalitat.

Molt lluny queda tot això del respecte institucional que mereixen dues jurisdiccions fiscals constitucionalment diferenciades, que exerceixen unes competències que li són pròpies, de la mà d'un Parlament representatiu i d'uns ciutadans que mantenen relacions fiscals amb les diferents jurisdiccions i als quals aquestes reten comptes. Aquesta manca de definició clara, el dèficit de tractament sinalagmàtic de les relacions interjurisdiccionals, l'intent d'apropiació o de manteniment d'una sobirania fiscal única i no compartida, exercida de manera discrecional i absent de lleialtat institucional, fan que mantingui l'opinió que el nostre no és un estat federal ni quasi federal, ni que hi estigui ni tan sols caminant, ja que la capacitat de despesa no té ni la variable que exclusivament defineix el federalisme fiscal, ni la qualitat amb la qual s'exerceix.

Als esquemes de federalisme fiscal, els impostos els paguen els ciutadans, si bé ho fan a dues jurisdiccions, la central i la territorial, amb capacitats tributàries originàries i no derivades d'un règim *ad hoc* de transferències (participacions en recaptacions) per part d'un poder fiscal unitari. En primer lloc, el pacte federal té contingut bilateral; la generalització, si s'escau, és posterior. No se supedita la primera a la segona. Se sap d'antuvi que no tot està condicionat a uns mecanismes redistributius que no es defineixen al Senat, com a cambra de comunitats, sinó a l'executiu, a través del Consell de Política Fiscal i Financera o similar, del qual l'Estat té el domini per majoria absoluta. Així, en general, l'articulació dels diferents títols de finançament continua la tendència del model anterior, més proper al de la descentralització de la despesa que al d'un repartiment efectiu d'ingressos tributaris que es pugui considerar mínimament federal.

Com que a Espanya la interpretació de la norma que hauria de regular les relacions fiscals continua en mans de l'Estat (sense bilateralitat) i no hi ha fiança d'una possible aplicació sensata (normada, *federal*, no discrecional o arbitrària), l'Estatut de Catalunya ha intentat posar salvaguardes contra la discrecionalitat.

L'ambigüitat, diem, encobreix equívocs: la disposició addicional tercera n'és un exemple, mentre que la clàusula de l'ordinalitat n'és un cas paradigmàtic. En tots dos casos, la pretensió i el redactat final no guarden bona relació.

Pel que fa a l'ordinalitat –és a dir, a la pretensió que s'eviti el *rerànquing* de rendes a través de l'actuació fiscal central–, admet diverses interpretacions. La primera, d'abast més ampli, i podríem dir més arrelada al concepte de dèficit fiscal, es definiria de la manera següent: mirem la renda primària directa per càpita i en termes nominals (els adjectius són importants!) tal com acreix a les famílies catalanes. N'observem l'ordenació. Sobre aquesta renda hi actuaran les cotitzacions i els impostos directes (restant) i les transferències socials, etc. (sumant). Valorem aquesta renda disponible final en termes de capacitat adquisitiva (segons poder de compra, o en termes reals), i observem de nou el rànquing: aquest segon ha de respectar el primer. Una interpretació limitada referiria la regla només al finançament autonòmic, de manera que fossin els recursos del finançament autonòmic per càpita rebuts finalment els que haurien de mantenir la mateixa relació que mostrés la renda per càpita. Finalment, alguns buscarien l'aplicació del principi d'ordinalitat de manera més acotada encara, però més contundent, a través de la comparació dels recursos que correspondrien inicialment a cada comunitat autònoma en raó de la territorialització dels seus ingressos (tal com preveu el sistema de finançament autonòmic) i el que acabarien finalment rebent quan sobre els ingressos inicials haguessin actuat els mecanismes de redistribució (fons de suficiència, garanties d'evolució, modulacions, despesa inicial bàsica, etc.).

A la realitat, el text vigent no preveu cap dels tres supòsits anteriors, ja que parla de renda per càpita i no d'ingressos fiscals, i està redactat en termes nominals i no reals. Com ja ha anunciat el president del Govern, l'actuació estatal ja respecta allò que demana la clàusula, de manera que aquesta no acaba preservant res.

De manera similar ens trobem ara amb la clàusula d'inversions. Dues ambigüitats interpretatives clares fins ara resoltes de manera discrecional: 1. L'exclusió dels recursos del fons de compensació interterritorial (FCI) de la base de repartiment (qüestió en la qual no entra la Cambra, però molt important també al meu parer). En efecte, la disposició diu "la inversió estatal a Catalunya en infraestructures, *exclòs* el Fons de compensació interterritorial". Amb aquest redactat, i tota la resta igual, i fins i tot amb la millor interpretació d'allò que ha d'incloure efectivament el concepte d'inversió, institucional i pressupostàriament, tal com reivindica la Cambra, l'Estat podria erosionar la base de repartiment reservant, com ja s'ha anunciat, de fet,

una major part de recursos que s'han de distribuir via FCI (per compensar, es diu, la disminució de fons europeus). Ara es vol interpretar a corre-cuita que *exclòs* no vol dir 'restat o disminuït', sinó 'al marge, 'a més a més' del que pugui procedir, és a dir, *exclòs* en el sentit de 'constituir un fons a part o addicional'. No és difícil demostrar que amb un FCI com el que avui es planteja, fins i tot respectada la regla, una disminució conseqüent de la base de repartiment deixaria a Catalunya igual o pitjor que el que està actualment, i tot això sense violar una lletra de l'Estatut, tot i que naturalment l'objectiu en redactar la clàusula de manera tan dissortada. 2. Més enllà del comentari anterior, es discuteix també el que s'ha d'entendre per *inversió de l'Estat en infraestructures*. En l'àmbit de la de infraestructures' diu el Govern central, la qual cosa acota la referència al camp dels ministeris de Fomento i de Medi Ambient, a disgust de la part catalana. No cal dir que aquesta interpretació no és tampoc la que tenia en el cap el nostre negociador, no és la que jo considero raonable, però he d'admetre que davant la falta d'especificitat és efectivament una interpretació possible, prova d'una discrecionalitat més de la poca visió federal que ens envolta. Ja es poden fer servir arguments raonables (en el text ni ha diversos); jo n'hi afegiré un altre: que no té lògica que la base de repartiment resti en el temps sotmesa als potencials canvis d'organigrama ministerials de l'Estat!!. No té lògica tampoc la separació pressupostària entre infraestructures *destinades a l'ús general*, dissociant-ne d'aquestes la inversió associada al seu *funcionament operatiu*. No funciona un sense l'altre. Etc.

Finalment, del text que aquí comento, m'agrada la secció final on la Cambra reclama un acord sobre la base de discutir criteris i no conveniències de caixa (la interpretació que més beneficia a l'un o a l'altre, tal com fan ara alguns polítics). Si la inversió en infraestructures ha de ser d'abast ampli, acceptem que així sigui tot i a risc (l'estudi de la Cambra no ho quantifica i crec que ho hauria d'haver fet!) que, en la participació en algunes inversions d'alguns ministeris en els quals Catalunya assoleix avui dia més del que li correspon per participació en renda (indústria, recerca, ponderada per la seva importància quantitativa), més que compensi el que actualment no assolim en participar en transport i medi ambient d'acord amb la nostra renda.

**Jordi Pons i Novell**  
*Universitat de Barcelona*

La disposició addicional tercera de l'Estatut estableix que la inversió en infraestructures de l'Estat a Catalunya, excloent-ne el Fons de compensació inter-

territorial (FCI), s'ha d'equiparar al pes de l'economia catalana en el PIB del conjunt de l'Estat (18,8 %). No obstant això, segons els pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2007, Catalunya rebrà el 13,9 % de la inversió regionalitzada que realitzarà l'Estat en les comunitats autònomes,<sup>7</sup> és a dir, 2.958 MEUR. En el primer any d'aplicació de l'Estatut, l'esforç inversor realitzat directament per l'Estat a Catalunya disminuirà en relació amb l'any 2006 (amb una inversió pressupostada del 14,6 % a Catalunya) i serà el més baix dels darrers sis anys.

Quan es comparen les xifres d'inversió total relativitzades per la població de les comunitats autònomes, es posa de manifest que Catalunya rebrà 415 €/hab., el 13,1 % menys que la mitjana espanyola (477 €/hab.). En el quadre 1 es pot observar que la inversió per habitant presenta diferències molt remarcables entre els diferents territoris, i oscil·la des dels 906 €/hab. de Ceuta als 217 €/hab. de les Illes Balears. En tot cas, Catalunya únicament rebrà una inversió per habitant superior al País Valencià, les Illes Balears, les Canàries i les dues comunitats forals (Navarra i el País Basc), que pel seu règim especial de finançament reben una part reduïda de la inversió pressupostada de l'Estat.

Malgrat les xifres que s'acaben de presentar, el Ministeri d'Economia i la Conselleria d'Economia i Finances van assenyalar el darrer mes d'octubre, en el moment que es va presentar el Projecte de pressupos-

Quadre 1. *Distribució de la inversió real regionalitzable per habitant*

	Inversió per habitant	
	Euros	Espanya=100
Ceuta	906	189,7
Melilla	875	183,3
Astúries	863	180,7
Aragó	825	172,7
Castella i Lleó	747	156,5
Cantàbria	712	149,2
Galícia	634	132,8
Castella - la Manxa	616	129,1
Rioja	611	128,1
Extremadura	579	121,2
Múrcia	551	115,3
<b>Espanya</b>	<b>477</b>	<b>100,0</b>
Andalusia	450	94,4
Madrid	435	91,1
<b>Catalunya</b>	<b>415</b>	<b>86,9</b>
C. Valenciana	390	81,8
Canàries	275	57,7
Navarra	233	48,9
País Basc	224	46,9
Illes Balears	217	45,6

Font: Pressupostos generals de l'Estat per al 2007. Les dades de població s'han obtingut del padró de l'INE (dades corresponents a 1 de gener de 2006).  
Nota: Els valors reduïts de Navarra i el País Basc cal valorar-los tenint en consideració que, gràcies al règim foral, les comunitats executen una gran part de les inversions en infraestructures en el seu territori.

<sup>7</sup> En el Projecte de pressupostos generals de l'Estat per al 2007 aquest percentatge se situava en el 14%

tos generals de l'Estat per al 2007, que es complia escrupolosament el redactat de l'Estatut. En canvi, altres veus han assenyalat que la disposició addicional tercera no es compleix, atès que no estan d'acord amb la definició del concepte d'inversions en infraestructures que elabora l'Estat.

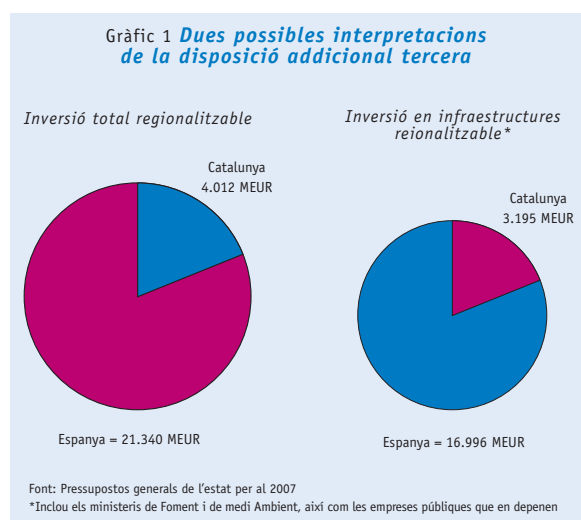
Si s'interpreta de manera literal el concepte d'inversió que figura en la disposició addicional tercera, és a dir, les inversions regionalitzables recollides al capítol 6 dels pressupostos de l'Estat, excloent-ne algunes operacions de capital recollides al capítol 7 que l'Estat sí que considera, Catalunya hauria de rebre l'any 2007 4.012 MEUR (el 18,8 % de la inversió regionalitzable de l'Estat, que s'enlaira fins a 21.340 MEUR).<sup>8</sup> En canvi, l'Estat preveu únicament les inversions en infraestructures dels ministeris de Foment i de Medi Ambient (incloent-hi els organismes i les empreses dependents), així com les transferències de capital (excloent-ne l'FCI) destinades a finançar infraestructures de transport i medi ambient. Segons aquesta definició restrictiva del concepte d'inversions en infraestructures, Catalunya rebrà 3.195 MEUR d'un total de 16.996 MEUR pressupostats per al conjunt de l'Estat.

Emprant aquesta definició restrictiva d'infraestructures (que no inclou, sense ànim de ser exhaustius, les infraestructures energètiques, de telecomunicacions, logístiques, culturals, socials, sanitàries, científiques, tecnològiques, logístiques o les relacionades amb l'habitatge), l'Estat conclou que compleix el redactat de l'Estatut. En defensa de la interpretació feta per l'Estat, tot i que no la compartim,<sup>9</sup> val a dir que aquesta definició que utilitza no és nova dels pressupostos d'aquest any, sinó que en els exercicis anteriors els pressupostos generals de l'Estat ja classificaven les despeses com a polítiques: socials, educació, sanitat, tecnològiques, d'infraestructures, entre d'altres. Dins de la política d'infraestructures s'inclouen únicament les despeses corrents i de capital efectuades pels ministeris de Foment i de Medi Ambient, enlloc d'emprar una definició més àmplia que tindria més lògica des d'un punt de vista econòmic. En tot cas, sembla arbitrari considerar únicament les inversions en infraestructures de transport i de medi ambient. Com es pot observar en el gràfic 1, l'Estat es va comprometre a donar-nos una part del pastís de la inversió, però a l'hora de la veritat el

<sup>8</sup> Casualment, o no, la inversió no regionalitzable prevista per l'Estat al conjunt d'Espanya per a l'any 2007 ha experimentat un creixement respecte a l'any anterior (32,1 %) sensiblement superior a la inversió regionalitzable (8,1 %). Cal recordar que la disposició addicional tercera tan sols s'aplica sobre la inversió regionalitzable de l'Estat.

<sup>9</sup> En l'annex es recullen un conjunt de definicions del concepte d'infraestructures que donen suport a l'opció defensada en aquest text.

pastís que ha sortit del forn és més petit del que ens pensàvem: la diferència entre les dues interpretacions representa per a Catalunya deixar de rebre entre 817 i 1.057 MEUR, en funció si es comparen els 4.012 MEUR amb els 2.958 MEUR o amb els 3.195 MEUR esmentats abans.<sup>10</sup>



En canvi, en el cas del procés estatutari d'Andalusia, l'Estat es compromet a invertir segons la seva població. L'Estat probablement no emprarà per a Andalusia la mateixa definició que en el cas català i preveurà les inversions regionalitzables recollides en el capítol 6 dels pressupostos generals de l'Estat. A més, si se suma el volum de l'FCI corresponent a la comunitat andalusa ja complirà probablement el precepte estatutari. És a dir, a Andalusia s'aplicarà un criteri diferent (pes de la població) al que recull l'Estatut català (pes del PIB) i, sobretot, els càlculs s'efectuaran sobre dues bases també diferents: en el cas d'Andalusia totes les inversions regionalitzables de l'Estat (21.340 MEUR pressupostats per a l'any 2007), mentre que a Catalunya sols es consideren les inversions dels ministeris de Foment i de Medi Ambient (16.996 MEUR pressupostats per a l'any 2007), amb l'afegit del tractament diferent que tindran les transferències de capital (entre les quals destaca l'FCI) en els dos casos. Sent cruels es podria dir que, pel que fa a les inversions, als catalans ens hauria anat millor amb la disposició andalusa que amb la prevista en el nostre Estatut. En aquest cas, en lloc de rebre el 13,9 % de les inversions totals regionalit-

<sup>10</sup> En la meua opinió s'haurien de comparar els 4.012 MEUR, que segons la interpretació defensada en aquest document hauria de rebre Catalunya en inversions, amb els 2.958 MEUR que rebrà, atès que, com es veurà posteriorment, els 3.195 MEUR previstos en els pressupostos generals de l'Estat inclouen diferents partides, com transferències de capital, que estrictament no s'haurien de considerar inversió de l'Estat a Catalunya.

zables Catalunya n'hauria rebut el 16,0 % (el pes de la població catalana en el conjunt de l'Estat), és a dir, 456 MEUR addicionals [3.414 – 2.958].

Segons l'Informe Econòmic i Financer dels pressupostos generals de l'Estat per al 2007, aquests 3.195 MEUR signifiquen un increment de 495 MEUR respecte a les inversions en infraestructures corresponents a l'any 2006, que es van situar en 2.700 MEUR. En canvi, el Govern de la Generalitat va anunciar que l'augment se situarà en 745 MEUR, atès que als 495 MEUR esmentats, n'hi suma 250 MEUR que l'Estat preveu invertir en material mòbil de RENFE (vagons, locomotores) que es destinarà a prestar servei a Catalunya. Però aquesta inversió no és regionalitzable i l'Estat en cap cas la suma als 3.195 MEUR per obtenir el creixement de les inversions a Catalunya. En definitiva, si es desitja considerar la inversió no regionalitzable de RENFE corresponent a l'any 2007 també s'ha de fer per a l'any 2006 i, d'aquesta manera, comparar dues xifres homogènies. L'any 2006, l'Estat va invertir en material mòbil de RENFE que es pot assignar a Catalunya aproximadament 300 MEUR. Per tant, si s'utilitza aquest concepte (que no s'hauria d'emprar en tractar-se d'una inversió no regionalitzable segons l'Estat) l'augment estricte de les inversions en infraestructures de l'Estat a Catalunya seria de 445 MEUR [(3.195 + 250) - (2.700 + 300)].

Com a dada curiosa (còmica o preocupant, la veritat és que no sé quin és el millor adjectiu per qualificar-la) s'ha de tenir en compte que aquest increment de 495 MEUR, que segons l'Estat és la xifra que preveu invertir de més a Catalunya l'any 2007, és lleugerament inferior a la quantitat que l'ADIF (el gestor d'infraestructures ferroviàries, que bàsicament està realitzant les obres de l'alta velocitat) ha deixat d'invertir a Catalunya l'any 2006 segons els mateixos pressupostos generals de l'Estat per al 2007.<sup>11</sup>

Malauradament, el ball de xifres no s'acaba aquí. Dels 3.195 MEUR que segons l'Estat ha d'invertir a Catalunya per complir el contingut de l'Estatut, únicament 2.604 MEUR, pràcticament la mateixa xifra que l'any 2006, corresponen estrictament a inversions en infraestructures dels ministeris de Foment i de Medi Ambient. Els 591 MEUR<sup>12</sup> que falten s'inclouen en dife-

<sup>11</sup> Tampoc no hi ha cap garantia que l'Estat executi en la seva totalitat les partides d'inversió previstes en els pressupostos generals de l'Estat per al 2007.

<sup>12</sup> Aquests 591 MEUR permeten explicar un dels aspectes que al meu entendre resulta més paradoxal quan s'analitzen per primera vegada les dades d'inversió. En efecte, l'Estat defensa que ha d'aplicar la disposició addicional tercera no a totes les inversions regionalitzables de l'Estat, sinó tan sols a una part, és a dir, a les efectuades pels ministeris de Foment i Medi Ambient. Però aparentment quan ho fa resulta que el *subconjunt* (3.195 MEUR) és més gran que el conjunt total (2.958 MEUR). Aquest fet s'explica perquè estrictament el *subconjunt* són els 2.604 MEUR esmentats en el text, mentre que els 591 MEUR no es poden considerar estrictament inversions en infraestructures de l'Estat a Catalunya.

rents partides que es poden consultar en el quadre 2. Una part d'aquesta quantitat s'inclou dins del concepte de transferències de capital (254 MEUR), que s'acabarà reflectint com a inversions reals en els pressupostos de les administracions destinatàries (ajuntaments i, bàsicament, la Generalitat de Catalunya). En tot cas, no sembla que s'ajusti el text estatutari en incloure les transferències de capital per tal de complir la disposició addicional tercera de l'Estatut.

Cal esmentar també que d'aquests 591 MEUR, n'hi ha 97 MEUR pendents d'assignar,<sup>13</sup> és a dir, ni tan sols apareixen en els pressupostos generals de l'Estat (sembla, encara que no és segur, que una petita part d'aquesta xifra es podria destinar a l'alliberament de peatges); mentre que 130 MEUR més tampoc no apareixen al pressupost, ja que corresponen bàsicament al pla extraordinari de carreteres que s'executa pel mètode de l'abonament total del preu una vegada acabada l'obra (mètode alemany). Finalment, una darrera partida correspon a 110 MEUR de l'empresa pública SEITSA (Societat Estatal d'Infraestructures de Transport Terrestre, SA) per portar a terme obres a Catalunya, previ conveni amb la Generalitat, que es finançaran a través del capítol 8 dels pressupostos.

Quadre 2. *Inversió en infraestructures a Catalunya. Any 2007 (\*)*  
MEUR

Inversions	2.604
Transferències de capital	254
Dotació SEITSA	110
Mètode d'abonament total del preu	130
Pendent d'assignar (**)	97
<b>TOTAL</b>	<b>3.195</b>

Font: Pressupostos generals de l'Estat per al 2007

(\*) Inclou els ministeris de Foment i de Medi Ambient i les empreses públiques que en depenen

(\*\*) Pot incloure una partida per compensar peatges

Un altre aspecte destacable és que en el futur l'Estat probablement augmentarà el volum de l'FCI per compensar les comunitats autònomes que progressivament veuran disminuir les quantitats rebudes procedents dels fons europeus. Per tant, és possible que en augmentar l'FCI (que Catalunya no percep, ni percebrà en el futur), el volum de les inversions estatals sobre les quals s'aplicarà el percentatge del PIB català per calcular el volum d'inversions que li correspondrà a Catalunya sigui més petit, atès que una part del pastís que s'ha de repartir es destinarà a l'FCI, que

<sup>13</sup> En el projecte de pressupostos generals de l'Estat, dels 3.195 MEUR n'hi havia 169 MEUR pendents d'assignar que ara, en aprovar definitivament els pressupostos, han passat a ser 97 MEUR. És a dir, totes les inversions addicionals dels ministeris de Foment i Medi Ambient que els partits polítics catalans van poder aconseguir en el debat pressupostari, l'Estat les va restar de la quantitat pendent d'assignar i, per tant, no va augmentar en el debat pressupostari ni un euro les inversions pressupostades en infraestructures d'aquests dos ministeris a Catalunya.

com ja s'ha esmentat queda exclòs a l'hora de calcular el volum d'inversions en infraestructures que li correspon a Catalunya (malgrat que, majoritàriament, les comunitats beneficiàries el destinen a inversions en infraestructures que es podrien assignar als ministeris de Foment i de Medi Ambient).

En definitiva, aquesta interpretació restrictiva elaborada per l'Estat ha d'alertar-nos sobre el que pot succeir quan s'hagi de negociar el que és més important, és a dir, el sistema de finançament de les comunitats autònomes, atès que no s'ha d'oblidar que Catalunya s'haurà de posar d'acord amb l'Estat i amb la resta de comunitats autònomes (excepte el País Basc i Navarra) en el marc del Consell de Política Fiscal i Financera. Serà interessant veure com s'interpreta el títol VI de l'Estatut i, en especial, l'article 206.3, que, en parlar dels mecanismes d'anivellament i solidaritat, conclou amb un espectacular "els nivells esmentats (d'anivellament i solidaritat) són fixats per l'Estat". Algú dubta que viurem una situació semblant a la de les inversions? Des de Catalunya es defensarà una posició i al final haurem d'acceptar allò que magnànimament decideixi concedir-nos l'Estat.

#### **Annex: Definició del concepte d'infraestructures**

En la literatura es poden trobar diferents definicions del concepte d'infraestructures. Sense ànim de ser exhaustius, es poden esmentar les següents:

- Draper, M. i Herce, J. A. (1994): "Infraestructuras y crecimiento: un panorama". *Revista de Economía Aplicada*, 6, p. 129-168.  
"El concepto de infraestructuras es muy amplio y, por tanto, difícil de determinar. Como consecuencia de ello, en la mayoría de la literatura se habla de infraestructuras sin definir las previamente. Existe, pues, una laguna que queremos, en cierta medida al menos, subsanar en este trabajo y, para ello, vamos a comenzar por abordarla en su perspectiva física. Las infraestructuras físicas comprenden el conjunto de equipamientos, estructuras y servicios de soporte requeridos para el desarrollo económico de un área determinada. Ese conjunto de bienes y servicios determina la dimensión material y cuantitativa de la infraestructura y abarca un rango cada vez mayor de los mismos.  
Siguiendo una clasificación propuesta por Hansen (1965), existen dos grandes categorías de infraestructuras: la económica, que apoya directamente a las actividades productivas, y la social, vinculada directamente al bienestar del consumidor e indirectamente a las actividades productivas.  
La infraestructura (física) económica está compuesta por un conjunto de equipamientos que se

conocen en la literatura como "infraestructura básica" ["core infrastructure" según Aschauer (1989a)] y que pueden agruparse en las siguientes subcategorías [Diewert (1986), aunque no se alude explícitamente a este concepto]:

- Infraestructura destinada a la prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua, electricidad y gas natural, recogida de basuras y depuración de residuos;
- Infraestructura destinada a la prestación de servicios de telecomunicaciones: servicios telefónicos, postales, por cable;
- Infraestructura de transporte: carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos y aeropuertos;
- Infraestructuras relacionadas con la gestión del suelo: mejora de drenajes, prevención de inundaciones y de pestes, irrigación, control de la erosión; reforestación y preparación de la tierra.

Por su parte, la infraestructura (física) social está integrada por la infraestructura educativa y sanitaria, los centros asistenciales y culturales, la infraestructura de medio ambiente y una serie de instalaciones tales como las comisarías de policía, estaciones de bomberos o ayuntamientos [Aschauer (1989a) y Cutanda y Paricio (1992)].

Esta distinción es relevante porque los efectos sobre la productividad y el crecimiento de una y otra categoría han resultado ser cuantitativamente muy distintos, teniendo un mayor peso la infraestructura económica.

En la actualidad se defiende, no obstante, una concepción más amplia de las infraestructuras, que combine las dimensiones material (infraestructura física, tanto económica como social,) y de gestión de las mismas (infraestructura "lógica")."

- Castells, A., Montolio, D. i Solé, A. (2005): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas en infraestructuras*. Madrid: Institut d'Estudis Fiscals.  
"En primer lugar, se analizará el gasto de inversión en infraestructuras, entendidas éstas como inputs de capital (es decir, con una vida útil superior a un ejercicio), con un impacto relevante sobre la producción del sector privado. Esta categoría de gasto incluye, básicamente, las infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarril, aeropuertos y puertos), las de comunicaciones (telefónicas), las energéticas (eléctricas, oleoductos, etc.), y otras infraestructuras físicas de provisión local. Esta forma de delimitar el campo objeto de estudio es, por otro lado, habitual en la literatura (ver Gramlich, 1994; Hulten y Schwab, 1997, y M. de Fomento, 2001). Algunas clasificaciones son, sin embargo, más amplias e incluyen también las infraestructuras sociales (educativas, sanitarias y culturales)."

- Rus Mendoza, G. de (2000): "Infraestructuras: ¿Qué podemos decir los economistas?". A: IVIE, *La investigación económica en España, 1990-2000*. Es pot consultar a: <http://www.personales.ulpgc.es/gderus.daea/Infrae-IVIE.pdf>.

"La utilización del concepto infraestructura en la literatura económica es un tanto imprecisa. En el World Development Report (World Bank, 1994) se distingue entre infraestructura económica y social. La infraestructura económica se define como el conjunto de estructuras de ingenierías de larga vida, equipos e instalaciones así como los servicios que proporcionan, y que se utilizan para la producción, o directamente para el consumo. Este tipo de infraestructura incluiría de acuerdo con esta clasificación: (i) public utilities (electricidad, oleoductos, telecomunicaciones, agua, red de alcantarillado e instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales, y recogida y tratamiento de residuos sólidos; (ii) obras públicas (carreteras, presas y canales para riego) y (iii) otras actividades de transporte (red ferroviaria, transporte urbano, puertos, aeropuertos y canales). En infraestructuras sociales se incluye la sanidad y la educación."

- *The American Heritage Dictionary of the English Language*, 4a ed., defineix el concepte d'infraestructura de la manera següent:

"The basic facilities, services, and installations needed for the functioning of a community or society, such as transportation and communications systems, water and power lines, and public institutions including schools, post offices, and prisons."

- O la curiosa, i tal vegada probablement poc actualitzada, definició efectuada del concepte infraestructura per la *Gran Enciclopèdia Catalana*:

"Conjunt d'elements de base que faciliten el funcionament del sistema productiu i la reproducció de la força de treball, com és ara carreteres, ferrocarrils, proveïment d'aigua i altres fonts d'energia, instal·lacions sanitàries, urbanització, sistema educatiu, etc."

- D'altra banda, el problema que ha sorgit amb la definició del concepte d'infraestructures arran de la disposició addicional tercera de l'Estatut ja ha aparegut amb anterioritat a altres països com ara als Estats Units. En aquest sentit, és il·lustrativa la següent frase obtinguda de Moteff, J. i Parfomak, P. (2004): "Critical Infrastructure and key Assets: Definition and identification", CRS Report for Congress, RL32631, document que es pot consultar al web <http://www.fas.org/sgp/crs/RL32631.pdf> de la prestigiosa Federation of American Scientists (FAS):

"In U.S. public policy, the definition of 'infrastructure' has been evolutionary and often ambiguous."

Resulta també interessant consultar el primer epígraf d'aquest document de treball per veure com ha evolucionat els darrers vint anys el concepte d'infraestructures als Estats Units.

---

## Ginés de Rus

*Universitat de Las Palmas de Gran Canària*

Lo que los economistas entienden por infraestructuras está sujeto a interpretaciones diversas pero suele corresponderse con una visión amplia. En el caso del concepto de inversión: conservar, reponer y ampliar el *stock* de capital existente.

Una definición del concepto infraestructura puede ser la del *World Development Report* (World Bank, 1994) donde se distingue entre infraestructura económica y social. La infraestructura económica se define como el conjunto de estructuras de ingeniería de larga vida, equipos e instalaciones así como los servicios que proporcionan, y que se utilizan para la producción, o directamente para el consumo. Este tipo de infraestructura incluiría de acuerdo con esta clasificación: (i) *public utilities* (electricidad, oleoductos, telecomunicaciones, agua, red de alcantarillado e instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales, y recogida y tratamiento de los residuos sólidos; (ii) obras públicas (carreteras, presas y canales para riego) y (iii) otras actividades de transporte (red ferroviaria, transporte urbano, puertos, aeropuertos y canales). En infraestructuras sociales se incluye la sanidad y la educación. Este artículo se ocupa de las infraestructuras económicas, aunque parte de la argumentación que contiene es también aplicable a las sociales.

Una revisión rápida de la literatura del crecimiento económico (véase, por ejemplo: Jones (1997): *Introduction to economic growth*, muestra como el concepto que utilizan los economistas de crecimiento es muy amplio. Por supuesto que incluye la inversión en educación y en tecnologías de la información.

Dicho esto, otra cosa es interpretar la disposición adicional tercera del Estatut de Catalunya. En este terreno poco tengo que decir. Mi especialidad es el Análisis Coste-Beneficio y la Economía del Transporte. La discusión sobre que se debe incluir o no en los acuerdos entre un gobierno central y un autonómico para determinar *a priori* el volumen de inversión en infraestructuras queda fuera de mi competencia. La utilización de conceptos contables o administrativos sobre que debe incluirse o excluirse bajo los epígrafes "infraestructura" e "inversión" dentro de una negociación del Gobierno con Cataluña es un asunto de negociación política. En mi especialidad, el criterio de inversión básico para decidir si se invierte o no

es el de comparar el beneficio social con el coste de oportunidad de la inversión. Las discusiones previas sobre asignación territorial de fondos con independencia de su rentabilidad social exceden con mucho mi capacidad técnica como economista.

---

### José Sánchez Maldonado

*Universitat de Màlaga*

El actual vaivén de reformas estatutarias autonómicas está agujoneando la polémica en torno a una cuestión que por sí sola ya se las apaña para generar numerosas suspicacias: la financiación de las Comunidades Autónomas. La cosa es que, de forma controvertida, la mayoría de las sendas de revisión estatutaria que a día de hoy están abiertas, siguiendo la estela de los recién reformados estatutos de Cataluña y Andalucía, se esfuerzan, primero, por urdir algún tipo de mecanismo financiero que incorpore como variables de reparto de los recursos aquellas que les sean más favorables, y, en segundo lugar, tratar de introducir determinadas cláusulas que obliguen al Estado Central a garantizar un determinado volumen de inversión pública en sus territorios.

Con relación a lo primero, dejamos ya claro que las variables de distribución de los recursos financieros son una cuestión que escapa a los respectivos estatutos, siendo algo a decidir, en su momento, de manera multilateral, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Centrémonos en el apartado de la inversión pública: aquí vemos como los dos estatutos ya aprobados en Cortes han recogido dos criterios diferentes. El Estatuto de Cataluña vincula el reparto de las inversiones estatales en infraestructuras en siete años a la riqueza que aporta esta comunidad al PIB nacional, mientras que en el de Andalucía se utiliza en los mismos términos la población. Como era de prever, las restantes Comunidades están reaccionando de forma mimética estableciendo cautelas similares. Así, Aragón consagra la territorialidad y Baleares, opta por la territorialidad, subcategoría de insularidad. En Canarias, han preferido apelar al principio de solidaridad interterritorial para que las inversiones estatales para cada ejercicio presupuestario no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las comunidades. Castilla-La Mancha, cuyo parlamento optó finalmente por apelar a la superficie, aunque matizándola en un promedio con la población y la aportación al PIB. En el caso de Galicia se pretende que el Estado le garantice un 8 % de inversión durante 10 años.

Este modo de proceder, que busca forzar la distribución territorial de recursos estatales desde los

estatutos regionales, no es del todo novedoso. No olvidemos que el actual Estatuto de Andalucía contempla asignaciones complementarias en su disposición adicional segunda (la llamada deuda histórica) que se repiten en el de Extremadura. Asimismo, se contempla una compensación específica por minoración de ingresos en los Estatutos de Andalucía, Aragón, Baleares y Canarias, a la vez que existe una mención del criterio de situación limítrofe con otras comunidades en el caso de La Rioja.

Limitémonos aquí a discutir las referencias actuales al reparto geográfico del volumen de inversión pública. Para empezar es preciso poner en claro tres cuestiones. La primera tiene que ver con la propia definición del concepto de inversión pública. En sentido amplio, tendría que abarcar la inversión comunitaria (la llevada a cabo por los gobiernos autonómicos), más la inversión del Estado Central, más la inversión de empresas públicas estatales y autonómicas. Esto es algo que no se recoge en los estatutos y que tiene gran importancia, pues de cada definición derivan diferentes consecuencias.

En segundo término, con referencia al Estatuto de Cataluña, habrá que acordar qué se entiende por infraestructura. Este concepto se deja allí sin acotar. Así pues, ¿Se acude al concepto teórico? En este caso, nos enfrentamos a un concepto restringido a lo Hirschman que se limita, básicamente, a las redes de transporte y distribución de energía. En contraste, en el extremo opuesto, nos enfrentamos con una definición amplia en la que se incluyen muchos otros activos físicos y algunos de carácter inmaterial, como la inversión en recursos humanos, las instituciones o lo que podría denominarse, en la terminología de Stern infraestructura cívica ¿Se consideran exclusivamente las de carácter económico? Aquellas que suministran servicios directamente a las actividades productivas ¿Se incluyen las infraestructuras sociales? activos que incrementan el bienestar social ¿Se acepta el criterio presupuestario?, etc. Cada una de estas opciones arrojará un resultado diferente e, indudablemente, generará tensiones en las discusiones en las respectivas Comisiones Mixtas<sup>14</sup>.

Lógicamente, tanto en el caso de la inversión pública como en el de las infraestructuras, los diferentes niveles de Administraciones Públicas se inclinarán en todo momento por aquella definición que les sea más favorable a sus intereses particulares. A mi modo de ver las cosas, cuando se discuta de estos temas, habría de considerarse una acepción lo más amplia posible de ambos conceptos (infraestructuras

<sup>14</sup> Sobre estas dos cuestiones ver el trabajo "La disposició adicional tercera del nou Estatut de Catalunya", Cambra de Comerç de Barcelona. Diciembre 2006.

e inversión pública), pues en el fondo de lo que estamos hablando es, por una parte, de un problema de suficiencia financiera de los respectivos niveles de gobierno y, por otro lado de que se igualen las posibilidades de desarrollo y crecimiento económico de las distintas Comunidades Autónomas.

Al margen de las respuestas que se den a las cuestiones hasta ahora planteadas, una tercera cuestión es que resulta, a todas luces, necesario diferenciar entre el sistema de financiación autonómico y las inversiones que el Estado debe hacer en cada Comunidad, que las debe decidir el Parlamento cada año vía Presupuestos Generales del Estado. En otras palabras, las inversiones del Estado en infraestructuras para cada Comunidad deben regularse de forma externa a los Estatutos porque, simplemente, se trata de una competencia estatal. Como el ministro Solbes ha señalado recientemente, es necesario devolver a la inversión del Estado su lógica: las Comunidades no pueden seguir comparándose unas con otras cada año a ver que les toca de los presupuestos, porque, entre otras cosas, la mayor parte de las veces los conceptos son de difícil territorialización, sobre todo por la importancia de los efectos desbordamiento (*spillovers*) que conllevan este tipo de inversiones.

Además, resulta claro que no todas las comunidades tienen a la vez las mismas necesidades de inversión pública en el tiempo y en el espacio. Como es bien sabido, algunas grandes infraestructuras –como una línea de alta velocidad– afectan a varias regiones o que otras han recibido durante años inversiones extraordinarias por proyectos ya finalizados, como un aeropuerto, y ahora ven reducidos sus recursos del Estado. En este estado de cosas, resulta evidente que a la hora del reparto de los grandes proyectos de inversión, no tiene sentido aplicar el mismo criterio todos los años a todas las regiones.

De no admitirse, de una u otra manera, lo anterior, la tarea de armonizar los intereses de todas y cada una de las Comunidades Autónomas se plantea como una cuestión ciertamente enrevesada. Eso sí, no mucho más de lo que ha venido siendo hasta la actualidad desde la puesta en marcha del estado de las autonomías.

Tampoco cabe olvidar un último elemento que no contribuye a dotar de mayor ecuanimidad al debate, como es el hecho de que ciertas Comunidades cuentan con una mayor, y tal vez desproporcionada, capacidad de influencia política que otras. A este respecto, recuérdese que todos los gobiernos anteriores, el del PSOE de González, el del PP de Aznar, hicieron concesiones económicas a determinados grupos políticos porque necesitaban su apoyo parlamentario.

De este modo, las soluciones que se alcanzan tienden a ser mixtas. A modo de ejemplo, podemos mencionar que en la determinación del modelo de financiación autonómica actual nos encontramos por

una parte, como a la hora de determinar el volumen de financiación sanitaria se aplicaron tres criterios diferentes a cada una de las CC.AA (*Status quo*, Coste del traspaso y Necesidad) y por otra, con el hecho de que el acuerdo final no fue posible sin los previos acuerdos bilaterales con una gran mayoría de Comunidades Autónomas a las que se compensó financieramente con criterios heterogéneos.

Por terminar, dos cuestiones: La historia nos muestra que, en última instancia, como difícilmente podría haber sido de otra manera, siempre fue la aritmética política la que determinó básicamente la implementación de los sucesivos modelos de financiación territorial en España, y nada hace pensar que en esta ocasión la solución que se de al *sudoku* de la financiación autonómica vaya a ser muy diferente.

Por su lado, en cuanto a la distribución territorial de la inversión pública, considero que finalmente, como no puede ser de otra manera, será en las Cortes Generales del Estado, vía Ley de Presupuestos, donde finalmente se aprobara cada año como se distribuyen las inversiones públicas entre los diferentes territorios. Lo contrario, podría hacer quebrar la solidaridad entre las regiones al obviar el carácter redistribuidor de la riqueza del sistema fiscal estatal.

---

### Ezequiel Uriel Jiménez

*Universitat de València i IVIE*

En este informe se va analizar la disposición adicional tercera (punto 1) del nuevo Estatuto de Cataluña, cuya descripción literal es el siguiente: “la inversió de l’Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de compensació interterritorial, s’ha d’equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l’Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per l’alliberament de peatges o la construcció d’autovies alternatives”.

Los tres puntos que requieren un análisis para la interpretación de esta disposición adicional son los siguientes: 1) ¿qué se entiende por infraestructuras en este contexto?; 2) ¿qué tipo de gasto se debe considerar en el término inversiones?; y 3) ¿cómo se delimita el Estado en este contexto?

### **Delimitación del término infraestructuras**

Vamos a examinar el término *infraestructuras* desde dos puntos de vista diferentes. El primer punto de vista es el adoptado de forma bastante generalizada en la literatura económica. Según este punto de vista dentro del concepto infraestructuras se podrían incluir las siguientes tipos:

- Infraestructuras económicas
  - Infraestructuras viarias
  - Infraestructuras hidráulicas
  - Infraestructuras ferroviarias
  - Infraestructuras aeroportuarias
  - Infraestructuras portuarias
  - Redes eléctricas
  - Redes de abastecimiento y saneamiento de aguas
  - Redes de comunicación
- Infraestructuras sociales
  - Educativas
  - Sanitarias
- Otras infraestructuras

En mi opinión existe una casi completa unanimidad en considerar como infraestructuras a los dos primeros grupos. Algunos autores incluyen dentro de infraestructuras sociales instalaciones deportivas, edificios de uso administrativo, etc. En nuestra clasificación anterior hemos preferido añadir un tercer grupo (otras infraestructuras), ya que sobre el mismo existe controversia en la literatura.

El segundo punto de vista hace referencia a la utilización del término *infraestructuras* en la Administración. En este caso, el término de infraestructuras es utilizado única y exclusivamente con la acepción infraestructuras económicas. Así no se utiliza por la Administración Pública la expresión de infraestructuras educativas. En su lugar, se utilizan las expresiones de construcciones escolares o, con un sentido más amplio, la de instalaciones educativas.

En mi opinión, este segundo punto de vista es el que debe adoptarse para la interpretación de la disposición adicional del nuevo Estatuto de Cataluña, ya que el contexto en que se inscribe es el administrativo.

#### **Interpretación del término inversiones**

En los presupuestos del Estado y de los Organismos de la Administración Pública central las inversiones se registran en el capítulo 6 distinguiéndose los siguientes artículos:

- 60 Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general.
- 61 Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general.
- 62 Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios.
- 63 Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios.
- 64 Gastos de inversión de carácter inmaterial.

En mi opinión, las inversiones a que se refiere la disposición adicional tercera del nuevo Estatuto de Cataluña deben incluir todos los gastos registrados en el capítulo 6 que estén asociados a una infraestructura que no sean de carácter móvil. Así se incluirían, además de la inversión en suelo o en construcción, la inversión en maquinaria, equipos informáticos, software para el funcionamiento de estos equipos, etc., pero elementos móviles tales como autobuses, máquinas quitanieves, etc. no deberían incluirse.

Como veremos en el apartado siguiente estas inversiones las pueden ejecutar el Estado y los Organismos Autónomos Administrativos, pero también otros entes que no siguen la estructura presupuestaria del Estado.

La última frase de la disposición adicional tercera (punto 1), que también hace referencia a inversiones, en mi opinión es confusa, cuando dice que “estas inversiones pueden emplearse también en...”. Los gastos de inversión se hacen o no se hacen, pero no pueden emplearse en otro tipo de operaciones, ya que en ese caso no serían inversiones sino ayudas de capital, subvenciones u operaciones de otro tipo. Si el legislador tenía intención de incluir este tipo de operaciones, lo debería haber indicado en la primera frase de la disposición tercera.

#### **Interpretación del término Estado**

En los presupuestos del Estado los organismos del Sector Público Central se clasifican en los siguientes cuatro grupos:

- Estado.
- Organismos Autónomos.
- Fundaciones Estatales, Entidades Públicas empresariales y Otros Organismos Públicos.
- Sociedades Mercantiles Estatales.

Por otra parte, en las Cuentas de las Administraciones Públicas (CAP) los organismos anteriores se clasifican en tres grupos:

- Estado
- Organismos de la Administración Central
- Otros organismos y empresas públicas

Los Organismos de la Administración Central están formados por una parte de los Organismos Autónomos y por una parte del tercer grupo presupuestario (Fundaciones estatales, etc.). En las CAP el Estado y los Organismos de la Administración Central conforman el denominado subsector de la Administración Central que forma parte del sector de Administraciones Públicas. Por otra parte, al grupo de Otros organismos y

empresas públicas en las CAP no se consideran Administraciones Públicas. ¿Cuál es el rasgo distintivo de las Administraciones Públicas? La nota característica de las Administraciones Públicas es que producen básicamente servicios no destinados a la venta, que son servicios cuyo coste no se sufraga con su venta en el mercado.

A efectos de la interpretación de la disposición tercera debe delimitarse la extensión que debe darse al término Estado. En mi opinión, el término Estado lo haría coincidir con la Administración Central, tal como se define en las CAP, pero ampliándola con aquellos organismos públicos cuya actividad más importante, y en algunos casos única, es la inversión en infraestructuras. Esta ampliación que propongo la fundamento en el hecho de que la mayor parte de inversiones en infraestructuras del transporte o medioambientales, que tradicionalmente las hacía el Estado, en los últimos años han pasado a estar ejecutadas por entes o empresas que no se incluyen dentro de las Administraciones Públicas. Estos entes se

caracterizan porque sus ingresos son prácticamente nulos en la actualidad. Se supone que en un futuro obtendrán ingresos que cubran los gastos con lo cual parecería justificar su consideración empresas de mercado, es decir, que obtienen la mayor parte de sus recursos en el mercado. Para mí es muy dudoso que esto ocurra en el futuro a tenor de lo que ha ocurrido en el pasado con las inversiones estatales de este tipo, por lo que considero que deben incluirse dentro de la Administración Pública Central. El ejemplo más claro de este tipo de empresas sería ADIF que se dedica a la inversión en infraestructuras ferroviarias.

En ningún caso incluiría a efectos de la disposición tercera a aquellas empresas u organismos que tienen unos ingresos con los cuales hacen frente a las inversiones en infraestructuras, y que desde cualquier punto de vista se puede considerar que son empresas de mercado. La razón de su exclusión es que cuando se hace referencia al Estado en este contexto es como poder público no como titular patrimonial de empresas.