

Por un blindaje de las inversiones públicas presupuestadas

Abril de 2019

0. Introducció

En Catalunya estem lamentablement acostumbrats a rebre menys inversions del Estat de lo que els catalanes creuen que els corresponen, per una doble via:

- per un costat, en infraestructures estan per sota de lo que correspondria fent servir com a referència qualsevol indicador demogràfic i econòmic;
- per l'altre costat, les inversions previstes només s'executen en part, un fenomen que es repeteix relativament a nivell global i a nivell territorial, sent també en aquest cas Catalunya una zona en la que el grau d'execució pressupostària és crònicament baix.

La realitat de la inversió pública és aquesta, a pesar de que amb freqüència a Catalunya es reben promeses d'inversions multimilionàries de les que després, en la pràctica, només una petita part es reflecteix a nivell pressupostari; i de aquí a l'execució s'afegeix un altre factor corrector, perquè, com hem dit, el grau d'execució és impropriadament baix.

En aquest document fem un breu repàs dels aspectes indicats, així com un breu conjunt de propostes, una de les quals es refereix a la necessitat de que els pressupostos s'executen.

Des d'una perspectiva empresarial és pràcticament inconcebible que els pressupostos d'inversió anuals i plurianuals de les nostres empreses poguessin registrar desviacions a la baixa que registren els pressupostos generals de l'Estat. Sigui per falta de recursos, sigui per falta d'una adequada planificació dels projectes, entre altres raons, resulta normal que l'Estat inverteixi només al voltant de 2/3 de allò que tenia previst en el seu pressupost. Entenent de la lògica empresarial aquest grau de compliment seria un fracàs continuat que tindria conseqüències sobre l'equip directiu, perquè, o bé planifica malament o bé executa malament.

1. Conceptes pressupostaris bàsics

El pressupost d'un poder públic, des del govern de l'Estat fins al del municipi més petit, consisteix en una assignació anticipada de recursos que relaciona les necessitats de despesa amb la disponibilitat de fons per satisfer-les. En altres paraules, són les obligacions concretes (en termes de despeses) que com a màxim es poden reconèixer, i dels drets (ingressos) que s'esperen en un any determinat.

Les àrees previsionals que cobreixen els pressupostos, com per exemple les de l'Estat, són molt variades, tant des del punt de vista dels ingressos (impostos) com dels despeses (sanitat, educació, seguretat, justícia, acció

social, etcétera). Todos ellos nos resultan habituales, como también nos lo resulta el de la inversión pública de capital. Es a esta última, y específicamente la del Estado español, a la que dedicamos nuestra atención en este INFORMES PIMEC.

1.1 El presupuesto: norma legal y documento político¹

El presupuesto es una norma legal que aprueba el Parlamento del Estado, las Cortes Generales en nuestro caso. En general se aprueba a final de año, con vistas a su aplicación en el ejercicio siguiente.

La norma establece los medios legales de autorización y de control de gastos e ingresos, asignando recursos financieros a destinos específicos. No se trata solo de un documento contable sino que es implícitamente un documento sobre políticas, que integra las opciones sociales y políticas en un año concreto. Aunque en España no se le presta demasiada atención, asegurar que el presupuesto se ejecuta efectivamente en los términos en que ha sido aprobado es un aspecto fundamental de la buena gestión del dinero público y de la tarea que deben llevar a cabo los cargos electos.

El gasto se puede clasificar de múltiples maneras (por programas, por ministerios, etc.). A nosotros en este documento nos interesa específicamente el compromiso adquirido a nivel presupuestario en el ámbito de la inversión pública real del Estado, que en gran parte consiste en infraestructuras.

En teoría, y en el mundo de la empresa esto es bien conocido, los presupuestos son una referencia que no siempre se cumple de manera totalmente exacta. A lo largo de su implementación se producen cambios de circunstancias, razón por la que es necesaria una cierta flexibilidad. No obstante, si se dan grandes diferencias entre lo que se ha presupuestado y lo que se ha ejecutado, significa que no se habrán cumplido los objetivos que se habían fijado. Y esto significa que se habrán producido o bien excesos de gasto o que no se ha invertido aquello que estaba previsto. En la práctica, unos presupuestos teóricamente bien formulados resultan un fracaso si a la hora de aplicarlos se producen desviaciones relevantes.

De hecho, es un objetivo general de la gestión presupuestaria que:

- a) las desviaciones respecto a lo presupuestado sean las mínimas posible,
- b) que en caso de introducirse modificaciones presupuestarias, sean bien estudiadas, documentadas, transparentes y mantengan los objetivos fijados por el gobierno.

¹ En este capítulo seguimos en gran parte los documentos del World Bank Group *Budget Execution: overview*, que pueden encontrarse en www1.worldbank.org, y el de la OECD *Draft recommendation of the OECD Council on The Principles of Budgetary Governances*, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>.

Lamentablemente la experiencia en el ámbito de la inversión del sector público pone de relieve grandes desviaciones que se producen de forma sistemática, como veremos más adelante. Y no solo esto, sino que no siempre está claro que la inversión pública se presupueste de acuerdo con los criterios que establecen los cánones.

1.2 Criterios para elaborar presupuestos de inversión pública

La planificación de inversión pública, que por naturaleza tiene un impacto mucho más allá de los presupuestos anuales, debería descansar siempre en valoraciones lo más exactas posible de las necesidades de desarrollo de las infraestructuras que tiene el país y de las prioridades sectoriales y sociales.

En la elaboración de los presupuestos de inversión pública estatal se tendrían que considerar algunas cuestiones que son de manual:

- En primer lugar, una estimación de los costes y de los beneficios que se obtendrán de la inversión propuesta
- En segundo lugar, preguntarse si en el largo plazo nos podemos permitir la inversión propuesta teniendo presentes el nivel de uso, los costes operativos, el coste del mantenimiento, etcétera
- En tercer lugar, si el proyecto que se presupuesta es prioritario respecto a otros proyectos
- Por último, el valor que se obtiene de la inversión.

A la preparación de los presupuestos de inversión pública le son aplicables los criterios que habría que aplicar en el resto de los ámbitos presupuestarios, pero quizás en mayor grado dada la incidencia a largo plazo de las actuaciones que comporta. Nos referimos al hecho de que el debate sobre inversión pública tendría que ser inclusivo, participativo y realista con los agentes económicos implicados, entre los cuales debe figurar, lógicamente, el mundo empresarial, a través de las vías pertinentes.

Una vez aprobados los presupuestos de inversión, también les son aplicables los criterios generales de ejecución: se tendrían que implementar, es decir, cumplir de manera plena y objetiva, con las mínimas desviaciones posibles, debidamente aprobadas parlamentariamente. Y naturalmente, es necesario disponer de informes de ejecución presupuestaria, incluyendo auditorías durante el año y de final de año. Estos informes deberían ser herramientas útiles para valorar los resultados y para considerar de forma más exacta el valor generado respecto al dinero invertido, tan necesario para futuros presupuestos.

2. Promesas, compromisos e incumplimientos

La inversión pública en Catalunya acumula una gran cantidad de promesas por parte de políticos que, de vez en cuando, anuncian inversiones multimillonarias para compensar déficits acumulados de inversión en infraestructuras de todo tipo: viarias, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias...

Algunas instituciones, como la Cámara de Comercio, hacen un seguimiento continuado de este tema, denunciando incumplimientos tanto de promesas como de presupuestos². En el último trabajo que ha publicado, titulado *30 años de inversiones en infraestructuras de movilidad en Catalunya*, presentado en el 3.º Congreso de Economía y Empresa de Catalunya en el 2108, se ponen de relieve algunos aspectos que nos interesan en este INFORMES, y que reproducimos literalmente:

“Si nos referimos específicamente a la inversión realizada por el Estado en Cataluña, se observa que, a lo largo de la última década, el esfuerzo inversor en Cataluña ha sido sistemáticamente menor a su peso económico en el conjunto de la economía española. Además, la tendencia descendente que se inicia el 2012 no hace más que incrementar el diferencial entre Cataluña y el resto de las comunidades. Concretamente, según datos presupuestados, el Estado habría invertido en infraestructuras en Cataluña el 10,6% de la inversión real regionalizada el 2016, cifra bastante inferior al 18,9% que representa el PIB de Cataluña en el conjunto de España. Tal y como se observa en el Gráfico 1, a lo largo de toda la serie disponible homogénea, en ningún año se ha superado la barrera del 16% (equivalente al peso poblacional de Cataluña en el Estado), quedando así siempre por debajo del peso económico de Cataluña.

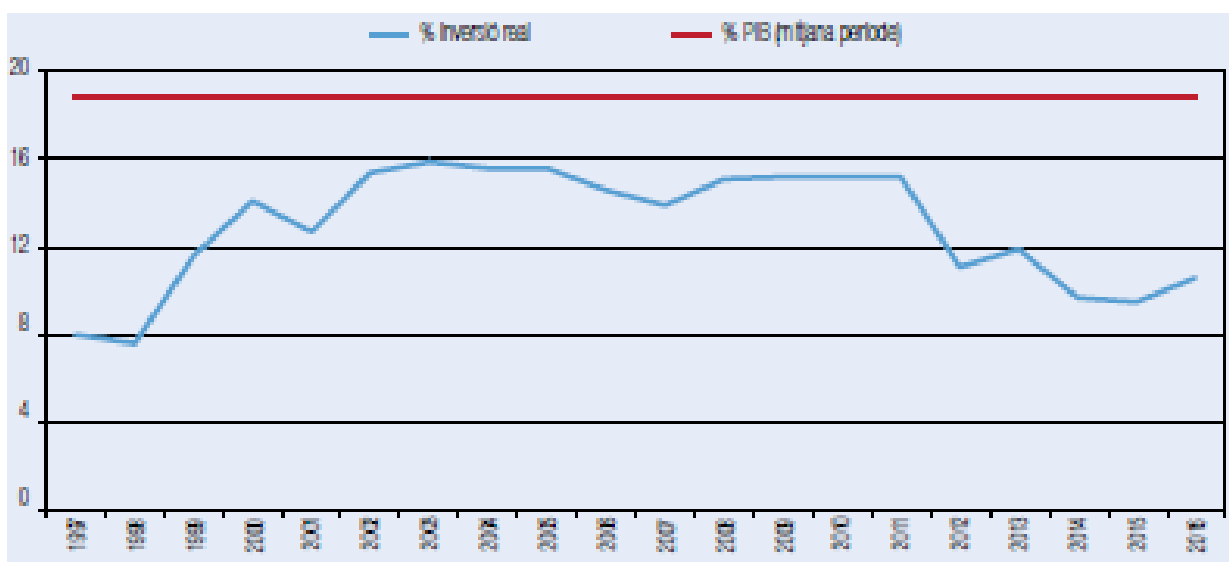
Además, hay que tener en cuenta que los datos de inversión presupuestada suelen sobreestimar la inversión real, atendiendo al bajo grado de ejecución que ha caracterizado la inversión en infraestructuras del Estado en Cataluña. Así ha sucedido año tras año durante la última década, a excepción únicamente del año 2012, cuando se ejecutó por encima de lo presupuestado por la finalización de las obras del tren de alta velocidad hasta la frontera francesa. Pero la tónica habitual, tal y como se puede ver en el Gráfico 2, es que el grado de ejecución de la inversión en Cataluña sea inferior al del conjunto de la inversión regionalizada.

La inversión territorializada del Grupo Fomento (que es asimilable al concepto de infraestructuras de transporte) representa aproximadamente el 84% de la inversión total que realiza el Estado en Cataluña. Según Poveda i Rovira (2014), durante el periodo 2004-2012, el grado de ejecución del Grupo Fomento en Cataluña había sido, de media

² <https://www.cambrabcn.org/que-t-oferim/estudis-economics-i-d-infraestructures>

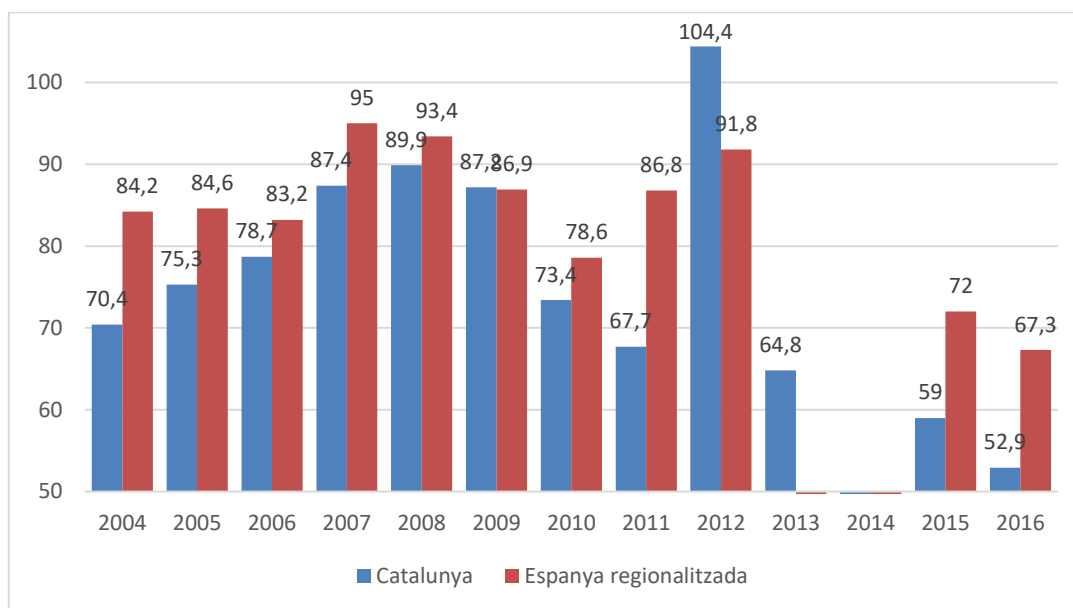
anual, del 82%, inferior respecto al 87% del conjunto de comunidades. En los años posteriores, el grado de ejecución ha caído hasta el 65% el 2013, 59% el 2015 y 53% el 2016, el porcentaje de ejecución más bajo de la serie histórica (teniendo presente que no existen datos publicados para el 2014). La Generalitat de Catalunya no publica información desagregada por tipo de inversión, pero el grado de ejecución de la inversión real total en el periodo 2004-2014 ha sido de media un 94%, bastante superior al 76% del Grupo Fomento del Estado para el periodo 2004-2016.”

Gráfico 1. Inversión real presupuestada del Estado en Cataluña



Fuente: Cámara de Comercio, 30 años de inversiones en infraestructuras de movilidad en Cataluña.

Gráfico 2. Grado de ejecución de la inversión del Estado en infraestructuras en Cataluña



Cambiar text gràfic: Catalunya España regionalizada

Fuente: Cámara de Comercio, *30 años de inversiones en infraestructuras de movilidad en Catalunya*.

La Generalitat, por su parte, también viene efectuando cálculos sobre el grado de inversión y su ejecución. Según la institución, la inversión del Estado en Cataluña en los últimos 27 años (1989 a 2016) ha sido del 12% de todo el Estado, con una media en los últimos 5 años (2012-2017) del 10,34%. Ambos porcentajes están muy por debajo del peso de la población catalana en el total español (16,3%) y son muy inferiores al peso del PIB (19,1%).

En la misma línea, en este caso centrada en las inversiones del grupo del Ministerio de Fomento, la Generalitat ha elaborado el cumplimiento anual de las inversiones presupuestadas desde 2001 hasta 2017, que quedan recogidas en la Tabla 1. La inversión liquidada prácticamente no para de disminuir en valores absolutos desde el 2008 y el porcentaje de ejecución es, de media, un 77,7%³.

Tabla 1. Inversión real en Cataluña del grupo del Ministerio de Fomento, 2001-2017

³http://economia.gencat.cat/web/content/70_analisi_finances_publicues_financament_autonomic/arsius/inversioipublica/La_inversio_de_Estat_a_Catalunya/estatifoment.pdf

	Inversió pressupostada total Estat a Catalunya	Inversió pressupostada grup Foment* a Catalunya	% Inversió press. grup Foment vs Total Estat	Inversió Liquidada grup Foment a Catalunya	% Execució inversió grup Foment a Catalunya
2001	1.610.328	1.375.578	85,4	1.024.413	74,5
2002	2.034.310	1.737.181	85,4	1.332.840	76,7
2003	2.556.820	2.199.862	86,0	1.534.787	69,8
2004	2.740.220	2.218.957	81,0	1.563.079	70,4
2005	2.785.370	2.216.455	79,6	1.668.665	75,3
2006	2.878.041	2.487.804	86,4	1.957.187	78,7
2007	2.957.739	2.527.887	85,5	2.208.262	87,4
2008	3.727.837	3.049.679	81,8	2.741.681	89,9
2009	3.790.561	3.151.245	83,1	2.746.928	87,2
2010	3.625.894	3.105.803	85,7	2.280.080	73,4
2011	2.548.448	2.213.731	86,9	1.498.256	67,7
2012	1.414.514	1.147.535	81,1	1.213.861	105,8
2013	1.267.053	1.042.172	82,3	675.085	64,8
2014	948.891	788.198	83,1	491.628	62,4
2015	1.068.825	953.943	89,3	465.860	48,8
2016	1.178.971	1.012.374	85,9	613.932	60,6
2017	1.149.578	1.015.483	88,3	nd	nd

Canviar text requadre:

Inversión presupuestada	Inversión presupuestada	Inversión pres.
total Estado en Cataluña	grupo Fomento* en Cataluña	grupo Fomento vs total Estado
	Inversión liquidada	Ejecución inversión
	grupo Fomento en Cataluña	grupo Fomento en Cataluña

Los datos disponibles más recientes en esta materia relativos al 2018 quedaron recogidos en la propuesta de Presupuestos Generales del Estado para el 2019, que finalmente no se aprobaron. En este documento figuran las inversiones territorializadas presupuestadas para el 2018 y la previsión de las que habrán sido efectivamente realizadas en Cataluña, con detalle provincial y por entidades.

La inversión real presupuestada para Cataluña el 2018 ascendía a 1.097,9 millones de euros, correspondientes a las entidades que se especifican en la Tabla 2. Las dos inversiones más importantes correspondían a ADIF y a ADIF Alta Velocidad, con unos 250 millones cada una. Para la primera se preveía un grado de ejecución del 38%; para la segunda, del 61%.

La seguían en importancia las inversiones presupuestadas por parte de Puertos del Estado, Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITTSA) y Renfe. El grado de ejecución de inversiones que se preveía en estos casos es, respectivamente, del 66%, 63% y 99%.

En otras inversiones de un volumen considerable como por ejemplo CILSA (64,7 millones) y ENAIRE (65,5 millones) se preveía un nivel de ejecución del 26% en el primer caso, y del 100% en el segundo.

Tabla 2. Presupuesto de inversiones reales en Cataluña 2018 y previsión de ejecución

ENTITAT	PRESSUPOST 2018	INVERSIÓ PREVISIÓ 2018	% EXECUCIÓ
ACUAMED	30.122	24.498	81%
CILSA	64.739	17.085	26%
CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA	18.778	18.778	100%
CRTVE	6.143	4.089	67%
ENRESA	3.122	4.580	147%
ENAIRE (GRUPO)	65.496	65.492	100%
ADIF	257.012	97.675	38%
ADIF ALTA VELOCITAT	245.988	150.596	61%
FUNDACIÓN FERROCARRILES ESPAÑOLES	1.632	1.599	98%
PARADORS DE L'ESTAT	2.650	5.995	226%
PORTS DE L'ESTAT	143.489	95.404	66%
RENFE	100.271	99.162	99%
SEITT	138.076	86.719	63%
SEPI	16.411	21.589	132%
ACUAES	3.672	98	3%
WORLD TRADE CENTER BARCELONA	278	583	210%
TOTAL ENTITATS	1.097.879	693.942	63,2%

Fuente: Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para el 2019.

Canviar text requadre:

ENTIDAD	PRESUPUESTO 2018	INVERSIÓN PREVISIÓN	% EJECUCIÓN
---------	---------------------	------------------------	-------------

ADIF ALTA VELOCIDAD

PARADORES DEL ESTADO

PUERTOS DEL ESTADO

TOTAL ENTIDADES

El detalle por provincias de las inversiones presupuestadas y la previsión de su ejecución queda recogido en la Tabla 3. Como se puede observar, la mayor parte de la inversión prevista se realizaba en Barcelona y en Tarragona. El grado de ejecución más bajo se da en Tarragona y también en Lleida, provincia destinataria de tan solo el 1,3% presupuestado para Cataluña.

Tabla 3. Presupuesto de inversiones reales en Cataluña 2018 y previsión de ejecución por provincias

DEMARCACIÓ	PRESSUPOST 2018	%	INVERSIÓ PREVISIÓ 2018	%	% EXECUCIÓ
Barcelona	752.800	68,6%	487.427	70,2%	64,7%
Girona	90.900	8,3%	60.447	8,7%	66,5%
Lleida	14.334	1,3%	7.240	1,0%	50,5%
Tarragona	239.845	21,8%	138.828	20,0%	57,9%
CATALUNYA	1.097.879	100,0%	693.942	100,0%	63,2%

Fuente: Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para el 2019.

Canviar text requadre:

DEMARCACIÓ	PRESUPUESTO 2018	INVERSIÓN PREVISIÓN	% EJECUCIÓN
------------	------------------	---------------------	-------------

CATALUNYA

3. Cuál debería ser la inversión real en Cataluña

Tal y como hemos indicado en el apartado anterior, la decisión sobre cuánto y en qué invertir por parte del sector público estatal es una decisión política que debería seguir criterios de buena gestión y buena planificación. Las empresas se ven obligadas a hacerlo sistemáticamente. Deciden inversiones en función de objetivos y de rentabilidad económica. El sector público tiene que añadir en los considerandos la rentabilidad social, sin dejar de ser un ejercicio con un alto grado de componente económico.

No diremos cuál debe ser el volumen de inversión que el sector público tiene que destinar a las infraestructuras, ya sea para crear otras nuevas o para mantener las existentes. Lo que sí podemos decir es que hay que velar por las infraestructuras al servicio del sistema productivo, porque son las que ayudan a generar riqueza (en el medio y largo plazo).

Tampoco podemos decir en qué territorio hay que invertir, porque esto también forma parte de la decisión política. Lo que sí hemos de destacar es que cuando continuamente la inversión en un territorio se aleja de los porcentajes que son razonables, es que hay algún problema. Ya hemos visto que la inversión real en Cataluña es crónicamente baja en relación con el peso de la economía catalana sobre el conjunto estatal.

Para compensar en cierto modo el agravio histórico, la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Cataluña 2006 (DT3 en adelante) establecía que, durante un periodo de siete años, el Estado tenía que invertir en infraestructuras en Cataluña un porcentaje equivalente al peso de la economía catalana sobre el total. ¿Por qué vías? Tres: inversiones directas del estado, transferencias de capital a la Generalitat o a entes locales de Cataluña, o mediante otros tipos de actuaciones como la liberación de peajes.

El compromiso era temporal (siete años) y preveía múltiples cláusulas de garantía, pero no se cumplió: la Generalitat ha denunciado que los incumplimientos se cifran en 3.710 millones (759 del 2008 y 2.951 correspondientes al periodo 2009-2013). A estos incumplimientos hay que añadir que la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto establece que una ley orgánica como el Estatuto no se puede imponer sobre el criterio de las Cortes Generales, que sancionan los presupuestos. Así pues, el Estatuto no obliga al Estado a invertir una cifra determinada ni una proporción determinada de las inversiones reales. Lo cierto, sin embargo, es que aquel pacto político por siete años tampoco se cumplió.

PIMEC no pretende valorar en este documento cuál debe ser el importe de las inversiones reales en Cataluña, más allá de considerar que tendría que corresponderse con el peso de la economía catalana y con las necesidades de futuro en materia de infraestructuras. Pero estamos ante decisiones políticas y, por lo tanto, no nos corresponde indicar ni importes ni destinos, más allá de lo que hemos comentado en el epígrafe 2 de este documento sobre criterios a aplicar en la elaboración presupuestaria de inversiones.

Lo que sí consideramos exigible es que, cuando en unos presupuestos se prevén unas inversiones, estas se ejecuten. Y en cuanto a las que no se ejecutan por los motivos que sea, que se asegure que los recursos que se habían previsto queden comprometidos.

4. Propuestas de PIMEC sobre presupuestos y ejecución presupuestaria

PIMEC considera que la inversión real del Estado en Cataluña presenta graves carencias vinculadas a la elaboración de los presupuestos y a su ejecución. Por lo tanto habría que corregir esta situación, por lo que hacemos las propuestas siguientes:

- Cataluña debería ser tratada en los presupuestos de inversión real del Estado con una mayor correspondencia con su peso demográfico y

económico, y de acuerdo con su potencial de crecimiento. No es lógico que una población que representa más del 16% del total español y que genera más del 19% del PIB haya recibido, en los últimos 27 años, el 12% de media de la inversión pública real, o del 10,3% en los últimos cinco años.

- Una vez presupuestadas las inversiones, hay que ejecutarlas: la media de ejecución del grupo Ministerio de Fomento de los últimos 17 años es del 77,7% de lo presupuestado. Cada año se ha dejado de ejecutar el 22,3% de lo que estaba presupuestado, es decir, prácticamente es como si cada cuatro la inversión fuera igual a 0.

- Los compromisos adquiridos de manera firme hay que cumplirlos. La DA3 del Estatuto de 2006 relativa a las inversiones entre 2007 y 2013 no se ha cumplido. En noviembre de 2017 el Tribunal Supremo determinó que el Estado tenía que pagar a la Generalitat 759 millones por el no cumplimiento de la citada disposición en 2008. Quedan pendientes el resto de los años hasta una cifra superior a 3.200 millones de euros.

- En años posteriores a los que establece la DA3 del Estatuto se ha seguido manteniendo una ejecución presupuestaria muy baja. En el 2018, por ejemplo, solo fue del 63%.

- PIMEC propone establecer garantías de ejecución de las inversiones del Estado, tanto en Cataluña como en el resto de los territorios del Estado. Una posibilidad relativamente sencilla de resolverlo sería incorporar a la Ley General Presupuestaria (L.47/2003) una disposición para garantizar que, en caso de que un porcentaje de las inversiones aprobadas no se haya ejecutado (por ejemplo, un 10%, por lo tanto en el caso de ejecución inferior al 90% de la inversión), el Estado transferirá a la comunidad autónoma los recursos no invertidos para que esta administración pueda ejecutar inversiones en su territorio.