



full de càlcul

La inversió en infraestructures de transport de l'Estat espanyol: una breu comparativa regional

vista prèvia >

El conflicte institucional entre els governs català i espanyol ha fet créixer l'interès de l'opinió pública en conèixer els nivells d'inversió en infraestructures de transport de l'Estat espanyol a Catalunya. De forma consistent amb la percepció del gruix de la societat catalana, les dades indiquen que Catalunya, i en general les comunitats autònomes de la Mediterrània, són les darreres de la cua no només en termes d'inversió pressupostada, sinó també en termes d'execució. La crisi econòmica iniciada l'any 2008 no ha fet més que empitjorar aquesta situació.



Daniel Albalate

Professor agregat d'Economia.
Observatori d'Anàlisi i Avaluació de
Polítiques Públiques, UB

albalate@ub.edu



Jordi Rossell

Investigador de l'Observatori
d'Anàlisi i Avaluació de Polítiques
Públiques, UB

jrossell@ub.edu

Les infraestructures de transport tenen un paper destacat en el debat polític i econòmic actual a Catalunya, i això es deu probablement a la seva capacitat d'il·lustrar de forma molt tangible les preferències i prioritats polítiques, econòmiques i territorials dels governs. En un moment d'efervescència política com l'actual, en el que existeix un conflicte institucional i social de gran abast entre les institucions catalanes i el govern espanyol, la distribució de les inversions públiques decidides a Madrid sorgeix com un element d'anàlisi que rep una atenció molt superior a la que rebria en qualsevol altra circumstància. Aquest interès tant notable sobre les inversions de l'Estat i el nivell d'execució presupostària a Catalunya s'ha materialitzat, més enllà del debat polític i mediàtic, en l'elaboració d'alguns informes i estudis per part de la Generalitat de Catalunya¹ o per part d'institucions de la societat civil com ara les Cambres de Comerç.²

1 SÁNCHEZ, «La inversió de l'Estat en infraestructures, per comunitats autònomes».

2 Veure CAMBRA DE COMERÇ DE BARCELONA. *Inversió de l'Estat per comunitats autònomes. Execució 2015*; i CONSELL GENERAL DE CAMBRES DE CATALUNYA. *Memòria Econòmica de Catalunya 2013*.

Aquest article pretén seguir aquest estudi iniciat pels informes anteriors i oferir una comparativa regional de la distribució d'inversions en infraestructures de transport per part de l'Administració Central de l'Estat pel període 2004-2017. Les dades utilitzades en aquest article provenen totes de fonts oficials, principalment del Ministeri de Foment i del Ministeri d'Hisenda, i han de servir per afavorir un debat informat sobre aquesta matèria. Per fer-ho analitzem tant les inversions liquidades com pressupostades. Les diferents anàlisis ens permeten concloure que les comunitats autònomes mediterrànies reben molta menys inversió que les que no ho són, i que el percentatge d'execució del pressupost del Ministeri de Foment a Catalunya és inferior a la mitjana de l'Estat.

D'altra banda, també ens fixarem en l'evolució de les inversions pressupostades per aquest any 2017 per comprovar si segueix un patró similar al dels darrers anys.

Les inversions a Catalunya

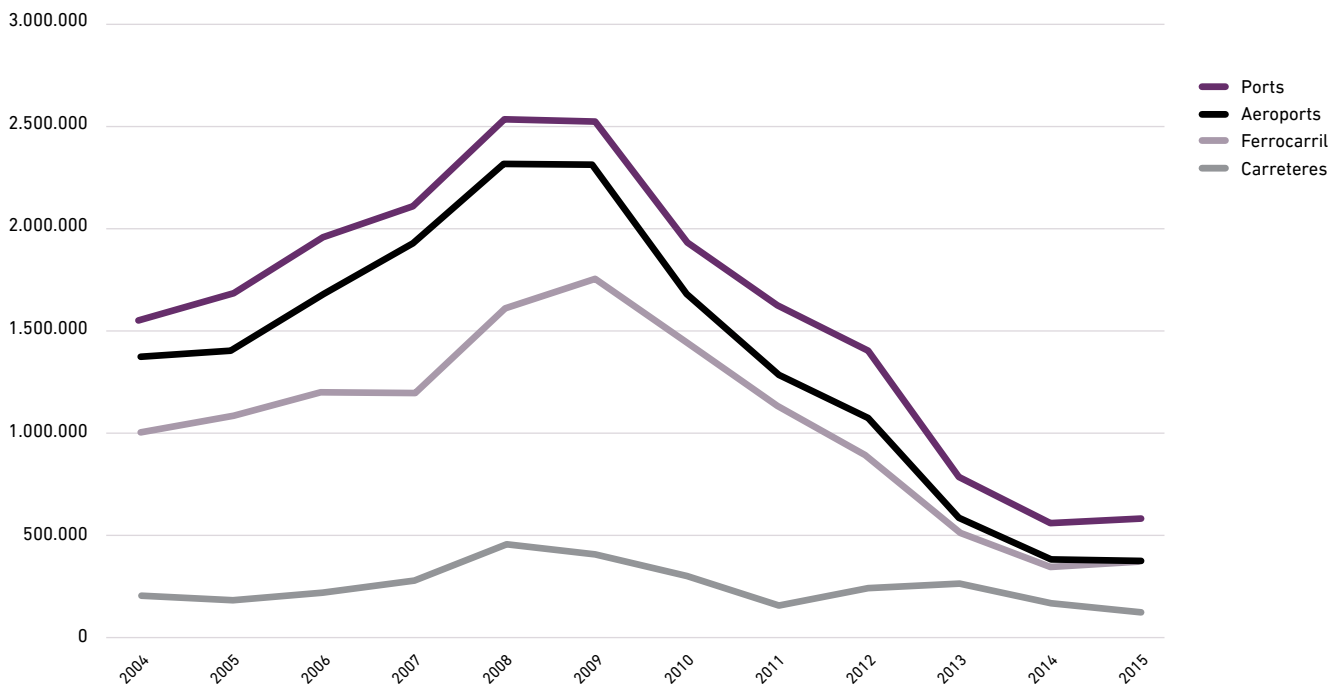
El gràfic 1 mostra com la inversió de l'Estat a Catalunya en infrae-

structures de transport des del 2004 va ser creixent fins l'any 2008 —com ho era a tot el territori espanyol—, per decreixer posteriorment de forma marcada. El punt màxim d'inversió de l'Estat a Catalunya va arribar a superar els 2.500 milions d'euros. El gruix de la inversió, tal i com mostra la composició de la mateixa, l'han absorbit dos modes de transport. Per un costat, el mode ferroviari —en el que destaca quasi exclusivament l'alta velocitat ferroviària— i per l'altre el mode aeroportuari. És la caiguda de la inversió associada a aquests dos modes, i molt particularment a la finalització dels grans projectes d'alta velocitat, el que deriva en una caiguda dràstica de la inversió total a Catalunya, ja que les inversions en ports i carreteres s'han mantingut força constants en termes quantitius al llarg de tots aquests anys. Tanmateix, cal tenir en compte que la inversió del Ministeri de Foment va decreixer en tot el territori espanyol amb la crisi econòmica i les restriccions presupostàries que se'n derivaren. Per això convé analitzar quina ha estat la distribució de les inversions amb una comparativa regional.

En un moment de conflicte entre les institucions catalanes i espanyoles, la distribució de les inversions en infraestructures de transport decidides a Madrid rep una gran atenció

Gràfic 1

Evolució i composició de la inversió de l'Estat en infraestructures de transport a Catalunya, 2004-2015 (milers d'euros)



Font:

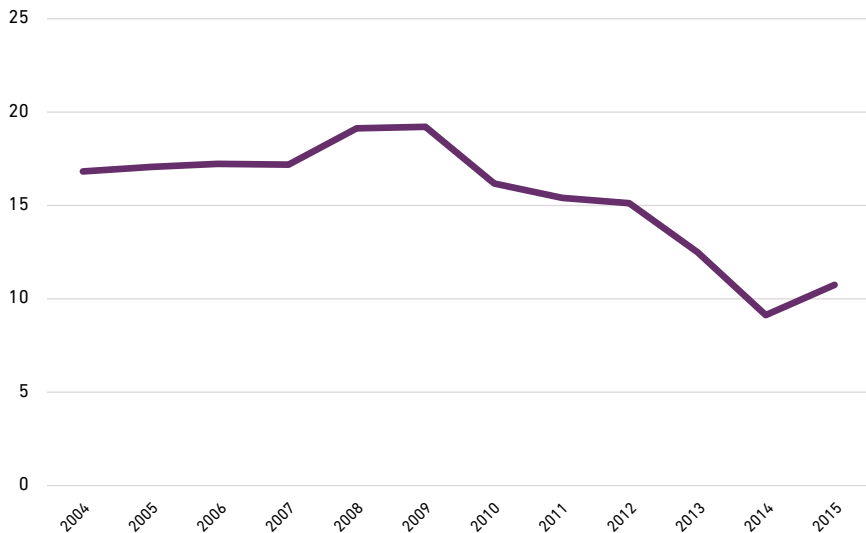
Una primera forma d'analitzar si Catalunya ha rebut una quantitat d'inversions adequada a la seva dimensió demogràfica i econòmica és comparar el percentatge d'inversions fetes per l'Estat amb el pes demogràfic

ic i econòmic del Principat. El gràfic 2 mostra l'evolució del percentatge d'inversions rebudes a Catalunya del Grup Foment –Ministeri de Foment i les seves empreses públiques– en infraestructures de transport. Es

mostra com en tota la sèrie considerada Catalunya ha rebut sistemàticament menys percentatge d'inversions –del total d'inversions fetes per Foment– que el seu percentatge de contribució al PIB espanyol, amb

Gràfic 2

Inversions en infraestructures de transport a Catalunya, 2004-2015 (% sobre el total de la inversió estatal)



Font: Elaboració pròpia a partir de l'anuari estadístic del Ministeri de Foment.

l'única excepció a l'any 2008 –pic de la inversió de l'Estat a Catalunya— que va ser del 19%. A partir del 2010 la caiguda de les inversions és marcada, tal i com ja s'ha vist en termes absoluts a el gràfic 1.

Tot i que la reducció de les inversions és generalitzada a l'Estat espanyol,

si ens fixem en la seva distribució seguint el percentatge de la mateixa que arriba a Catalunya, observem que arriben menys inversions que el seu percentatge en població, fet que s'agreuja de forma dràstica a partir del 2013 i que té el seu mínim l'any 2014 (9%). Aquesta xifra s'ha mantingut molt allunyada del pes

demogràfic de Catalunya —el qual sempre s'ha situat sobre el 16%— en tots els anys posteriors.

Les inversions a les comunitats autònomes de l'Estat espanyol De la comparació entre comunitats s'observa que existeix una forta desigualtat entre territoris en quant a la recepció d'inversions. Una forma d'avaluar-ho és calcular les inversions mitjanes rebudes per habitant en el període 2004-2015 fent ús de les dades d'inversions liquidades —executades—. ³ La taula 1 mostra la inversió per habitant rebuda en mitjana per les diferents comunitats autònomes –inversions regionalitzades— i pels diferents modes de transport per tot el període. S'observa com existeix un biaix sistemàtic en el que algunes comunitats obtenen molta més inversió mitjana per habitant en pràcticament tots els modes de transport. Catalunya es troba generalment per sota de la mitjana d'inversió per habitant en tots els modes

³ Cal tenir en compte que algunes dades d'inversió, com les que fan referència al ferrocarril, són liquidacions previstes i no executades per l'exercici 2015 —últim disponible. Aquestes previsions són valorades en el darrer trimestre del 2015, el que fa que siguin més pròximes a l'execució real que el pressupost, tot i que encara hi puguin haver algunes diferències.

Tot i que la inversió en infraestructures s'ha reduït arreu de l'Estat espanyol des de l'inici de la crisi, a Catalunya s'ha mantingut molt allunyada del seu pes demogràfic en tots els anys posteriors a 2013

Taula 1

Inversió de l'Estat espanyol en infraestructures de transport per habitant, segons mode de transport i per comunitat autònoma, 2004-2015

	Total	Carreteres		Ferrocarril		Aeroports		Ports	
Castella i Lleó	542	Aragó	213	Castella i Lleó	321	Illes Balears	77	Astúries	117
Asturies	434	Cantàbria	211	Galícia	199	Canàries	70	Galícia	57
Galícia	371	Castella i Lleó	210	Castella-la Manxa	168	Madrid	67	Canàries	53
Aragó	300	Astúries	168	Astúries	144	Catalunya	45	Cantàbria	40
Cantàbria	297	La Rioja	135	Catalunya	110	Andalusia	26	Illes Balears	38
Castella-la Manxa	260	Extremadura	110	País Valencià	98	Galícia	23	País Valencià	35
Catalunya	221	Galícia	93	Extremadura	94	País Valencià	20	País Basc	35
Extremadura	205	Castella-la Manxa	91	Madrid	79	Aragó	12	Catalunya	32
País Valencià	193	Andalusia	67	Aragó	75	Castella i Lleó	11	Andalusia	30
Andalusia	184	País Valencià	40	País Basc	72	Navarra	10	Múrcia	22
Madrid	163	Múrcia	35	Andalusia	62	Cantàbria	10	Madrid	0
La Rioja	158	Catalunya	34	Cantàbria	36	País Basc	9	Castella i Lleó	0
Canàries	141	Canàries	18	Múrcia	34	La Rioja	6	Aragó	0
Illes Balears	116	Madrid	15	Navarra	19	Múrcia	6	Castella-la Manxa	0
País Basc	115	Illes Balears	1	La Rioja	17	Asturies	5	Extremadura	0
Múrcia	97	Navarra	0	Illes Balears	0	Extremadura	1	La Rioja	0
Navarra	29	País Basc	0	Canàries	0	Castella-la Manxa	1	Navarra	0
Mitjana	225	Mitjana sense comunitats forals	96	Mitjana sense insulars	102	Mitjana	23	Mitjana comunitats portuàries	46

Font:

excepte pel mode aeroportuari, inversions que cal recordar que es financen en gran part amb les taxes pagades pels usuaris que fan que els

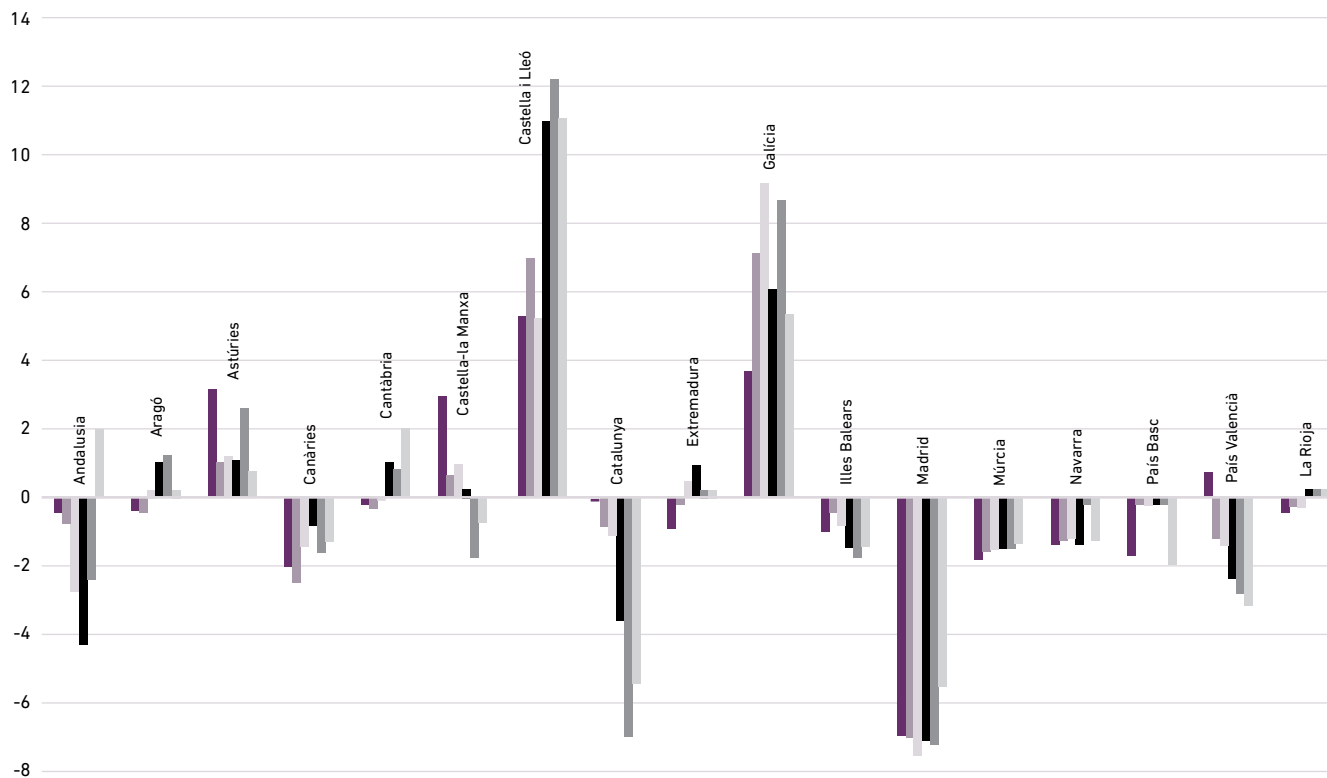
aeroports siguin autofinançats. Pel que fa al conjunt de tots els modes, Catalunya hauria rebut una mitjana de 221 euros per habitant entre

2004 i 2015. En canvi, comunitats com Castella i Lleó (542), Astúries (434), Galícia (171), Cantàbria (297), acostumen a sortir molt ben parades

De la comparació entre comunitats s'observa que existeix una forta desigualtat entre territoris en quant a la recepció d'inversions

Gràfic 3

Diferència entre el percentatge d'inversions rebut i el percentatge de població respecte l'Estat espanyol per comunitat autònoma i any, 2010-2015 (%)



Font: Elaboració pròpia a partir de l'anuari estadístic del Ministeri de Fomento —inversions— i de l'Institut Nacional de Estadística —població.

tant en termes absoluts com particularment en els modes finançats prioritàriament amb els pressupostos públics —carreteres i ferrocarrils.

Són precisament, algunes de les que surten més ben parades també pel sistema de finançament autonòmic actual.

Aquesta anàlisi acumulada pot realitzar-se anualment pel període 2004-2015 amb resultats molt similars, el que indica que els biaixos existents

Catalunya es troba generalment per sota de la mitjana d'inversió per habitant en tots els modes excepte pel mode aeroportuari, que en gran mesura es finança amb les taxes pagades pels usuaris

en la distribució d'inversions en matèria d'infraestructures de transport és permanent i sistemàtica. El gràfic 3 mostra anualment quina és la diferència entre el percentatge d'inversions rebut per cada comunitat i el seu percentatge demogràfic, és a dir, el pes de la seva població en el conjunt de l'Estat. Tal i com mostra l'anàlisi anual, hi ha comunitats que agafant dades des del 2010 sistemàticament obtenen més percentatge d'inversió que el seu percentatge de contribució a la població, i altres que en canvi reben menys que la seva població any rere any. Catalunya es troba entre aquestes darreres comunitats. Per contra, comunitats com Castella i Lleó, Galícia i Astúries són de les més afavorides en aquesta comparació.

Una de les diferències més marcades que podem observar és la que afecta a les comunitats del Corredor Mediterrani respecte de la resta de l'Estat. El gràfic 4 mostra la inversió per habitant en els diferents modes de transport i per tot el període analitzat, tot distingint si les comunitats autònomes formen part del Corredor Mediterrani o no. En aquesta comparació no s'inclouen

les comunitats forals –País Basc i Navarra– ni insulars –Balears i Canàries– per no esbiaixar la comparació. Tal i com mostra la figura, mentre s'han destinat menys de 700 euros per habitant de mitjana a les comunitats del Mediterrani, a la resta de comunitats s'hi han abocat més de 2.700 euros per habitant de mitjana pel mateix període. Aquesta comparació és sempre i per tots els modes de transport més favorable a la resta de comunitats que a les del Mediterrani. A més, la diferència és molt més gran pel que fa als modes de xarxa –carreteres i ferrocarril– que als modes punt a punt o singulars (ports i aeroports), cosa que podria estar reflectint dues coses íntimament relacionades. En primer lloc, el marcat caràcter radial del disseny de les infraestructures de xarxa a l'Estat en la darrera dècada fa que moltes inversions de connexió de Madrid amb la perifèria hagin de passar pels territoris d'interior, tal i com mostra l'estudi de Daniel Albalate (1980), Germà Bel (1963) i Xavier Fageda (1975)⁴ sobre la

centralització com a determinant de la distribució d'inversions en infraestructures a l'Estat. En segon lloc, el caràcter principalment pressupostari del finançament d'aquests modes de transport. Mentre ports i aeroports es financen en gran part per les taxes dels usuaris, carreteres i ferrocarrils necessiten finançar-se amb el pressupost públic, i com més radial i poc relacionat amb la demanda efectiva de transport —ús de la infraestructura—, més dependència existeix d'aquest pressupost. Aquest és, doncs, un instrument cabdal per a aprofundir en una política basada en la sobrecapacitat, tal i com argumenten Albalate, Bel i Fageda.⁵

L'execució dels pressupostos

Durant els últims anys ha sigut notícia que moltes de les inversions previstes en el pressupost del Ministeri de Foment —i el seu grup d'empreses— no s'han acabat executant. Una de les hipòtesis que volem contrastar és si aquesta baixa execució

4 ALBALATE, BEL i FAGEDA, «Beyond the efficiency-equity dilemma: Centralization as a determinant of government investment in infrastructure».

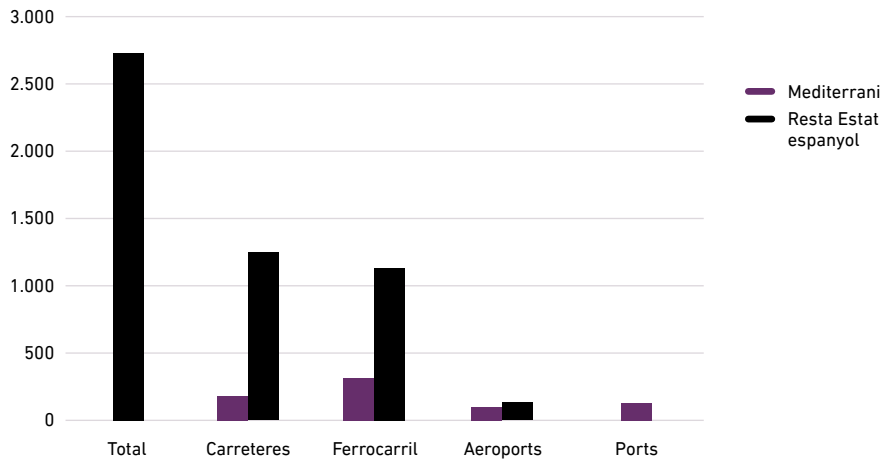
5 ALBALATE, BEL i FAGEDA, «When supply travels far beyond demand: Causes of oversupply in Spain's transport infrastructure».

Catalunya i el País Valencià reben un percentatge d'execució pressupostària molt inferior a la mitjana de l'Estat espanyol

dels pressupostos en inversions ha seguit alguna dinàmica territorial concreta en els darrers anys. Per fer això, hem calculat el rati d'inversió executada sobre el total d'inversió pressupostada per a cada comunitat autònoma i any, de 2009 a 2015. El gràfic 5 mostra el percentatge d'execució mitjana del pressupost de cada comunitat, tot mantenint la classificació entre les mediterrànies i les de la resta de l'Estat. El percentatge mig d'execució de totes les comunitats es troba en el 74%. En aquest cas, la dinàmica no és tan marcada com en el gràfic 4, però s'observa com Catalunya i el País Valencià, reben un percentatge d'execució molt per sota de la mitjana. Es podria esperar que si la inversió per habitant a les comunitats mediterrànies és molt més baixa que a la resta de l'Estat, el percentatge d'execució fos més alt, però les dades demostren que no ha estat així. L'esforç de l'Estat a executar el pressupost no ha estat superior al de les comunitats més ben tractades en inversió per habitant. Tot i això, separant entre diferents modes de transport, trobem que als ports és on s'ha invertit molt més del que s'havia pressupostat, com és el cas de les comunitats de Cantàbria i Astúries.

Gràfic 4

Inversió per habitant en inversions de l'Estat espanyol en infraestructures de transport segons àrea geogràfica, 2004-2015



Mediterrani: Andalusia, Múrcia, País Valencià i Catalunya —excloent les Illes Balears.

Resta: tots, excloent País Basc, Navarra i Canàries —aquestes comunitats s'excloen per motius d'insularitat i per no tenir infraestructures ferroviàries rellevants, fet que les fa poc comparables.

Font: Elaboració pròpia a partir de l'anuari estadístic del Ministeri de Foment (inversions) i de l'Institut Nacional de Estadística (població).

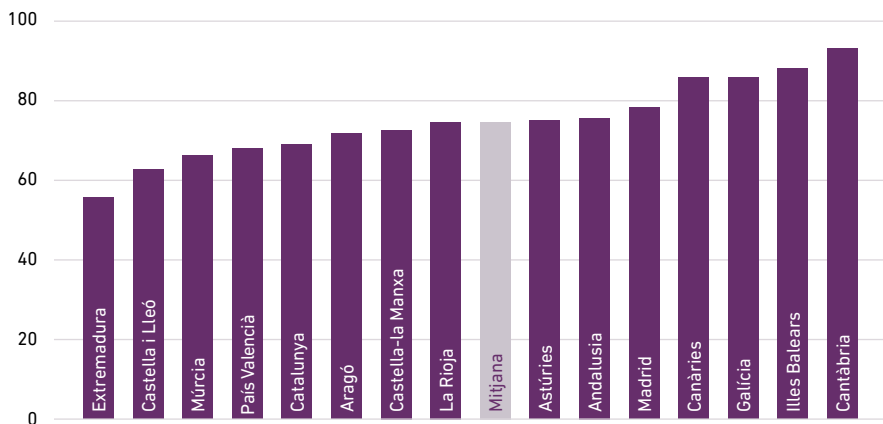
A l'any 2014 el Ministeri de Foment va crear l'empresa pública ADIF Alta Velocidad, escindida d'ADIF. És a partir d'aquesta data en què es pot fer una comparativa molt clara entre la inversió en alta velocitat i en xarxa convencional. Tal i com es veu a el gràfic 6, a quasi totes les comunitats la inversió en infraestructures

d'alta velocitat supera àmpliament la inversió ferroviària en xarxa convencional. Aquesta inversió de fins a 6 vegades més en alta velocitat que en la xarxa convencional no només es deguda a la creació de nous corredors, sinó moltes vegades a inversions de manteniment de la infraestructura d'alta velocitat ja existent.

Al sistema de finançament del 2015, segons dades del propi Estat espanyol, Catalunya és la tercera comunitat autònoma en aportació en ingressos i desena en recursos rebuts per càpita

Gràfic 5

Percentatge d'inversió executada respecte inversió pressupostada a l'Estat espanyol entre 2009 i 2015



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'anuari estadístic del Ministeri de Foment i dels Pressupostos de l'Estat del Ministeri d'Hisenda.

Pel que fa a la inversió de Renfe, aquesta es troba en nivells pràcticament anecdòtics a la majoria de comunitats, excepte a la Comunitat de Madrid on és més considerable.

Els pressupostos del 2017

Per aquest 2017 la inversió en infraestructures és manté pràcticament igual a la quantitat pressupostada en l'exercici anterior. A nivell mig, la inversió en infraestructures

s'ha vist retallada a la majoria de comunitats autònomes, especialment en comunitats on la inversió per càpita mitjana dels últims anys ha sigut molt alta. És el cas de Galícia amb un 39,6% menys, o Castella i Lleó, amb un 30% menys. D'altres comunitats ja més afectades, com en els casos d'Andalusia i el País Valencià, han vist retallada la inversió en les principals infraestructures al voltant del 40%. En el cas de Catalunya, la inversió pressupostada en infraestructures ha augmentat

lleugerament respecte a l'any 2016. Tot i això, la distribució de la inversió pressupostada per càpita segueix sent bastant desigual en els diferents modes de transport (gràfic 7). La primera conclusió és que la situació del 2017 no representa una gran variació respecte del rànquing descrit a la Taula 1 en inversió per càpita en infraestructures.

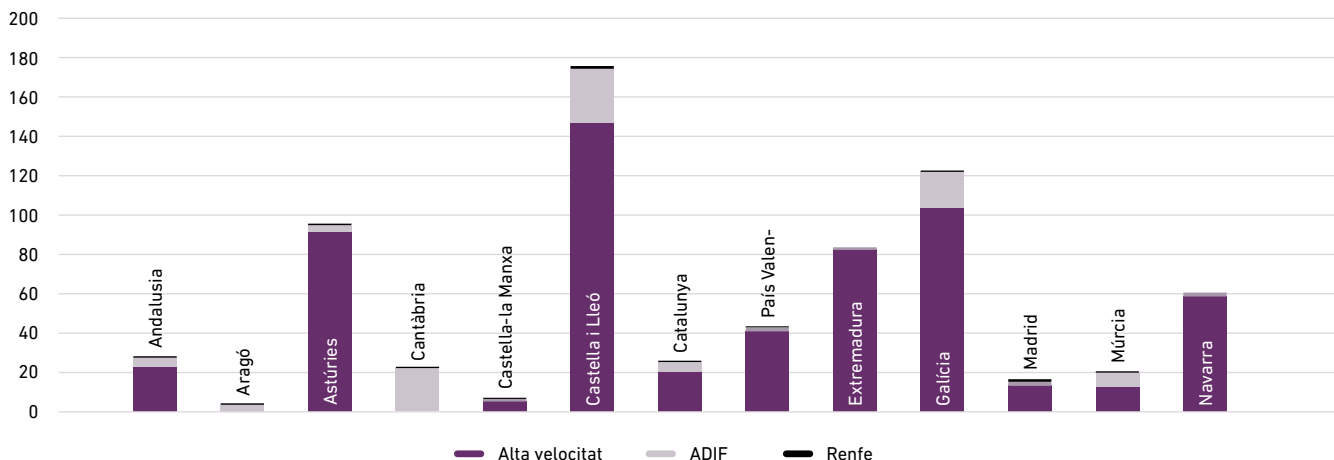
La inversió en ferrocarril segueix sent la més alta, seguida de la dedicada a carreteres. Una tendència que s'ha observat és que moltes comunitats tenen una alta inversió en ferrocarril d'alta velocitat, però aquesta elevada inversió acaba substituint inversió en d'altres modes de transport a la mateixa comunitat, especialment en carreteres. Així, l'alta velocitat acabaria sent un substitut a d'altres inversions en infraestructures i no pas un complement.

L'Estat segueix utilitzant les empreses del grup Fomento com a eina per poder invertir. Les inversions d'aquest grup representen entre el 80 i 90% del total de les inversions de l'Estat a Catalunya. D'aquestes inversions la majoria són en carreteres i ferrocarril, majoritàriament fi-

Des de l'inici del procés sobiranista, la desvinculació entre les inversions rebudes i el pes econòmic i demogràfic de Catalunya s'ha vist molt agreujada, arribant al seu mínim el 2014

Gràfic 6

Inversió executada ferroviària mitjana per empreses ferroviàries del Grup Fomento, 2014 i 2015 (euros per càpita)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'anuari estadístic del Ministeri de Foment.

naçades més per pressupost públic que per taxes dels usuaris. Això posa de manifest que aquestes inversions són una eina per reassignar recursos dins del sistema de finançament comú. El passat mes de juliol l'Estat va fer públiques les dades d'ingressos i despesa per càpita i territori al sistema de finançament del 2015. Catalunya és la tercera en aportació en ingressos i desena en recursos rebuts per càpita. Aquesta dada és molt semblant a la dada que hem presentat a la taula 1 en inversió per

càpita rebuda, i de fet també confirma les diferències en el tractament financer el les comunitats del Mediterrani respecte de la resta.

Comentaris finals

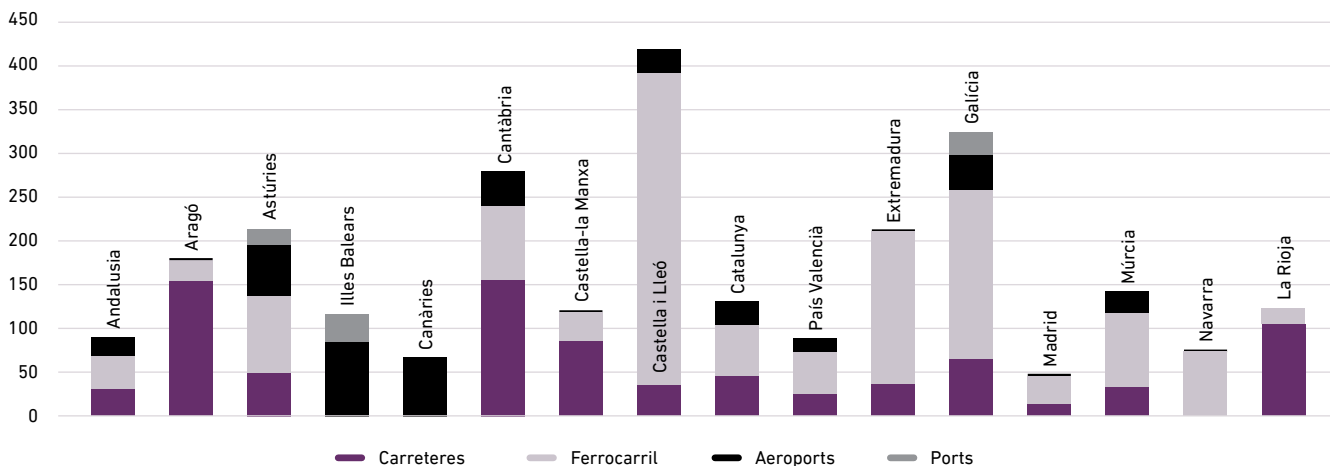
En aquest article hem mostrat com la inversió de l'Estat en infraestructures a Catalunya ha caigut de forma important des de l'any 2008, especialment després de la finalització de projectes d'inversió rellevants i

en ple inici de la crisi econòmica i pressupostària. Aquestes inversions, que s'havien fonamentat sobretot en aeroports i alta velocitat ferroviària, pateixen una caiguda molt marcada a Catalunya, tot i inscriure's en una davallada generalitzada de les inversions en tot el territori de l'Estat espanyol. Des d'aleshores, les inversions pràcticament mai no han arribat en la quantitat adequada al pes demogràfic i econòmic de Catalunya. De fet, des de l'inici del procés sobiranista, la desvinculació

Els anuncis d'inversions pressupostades han de rebre sempre una mirada escèptica i han de merèixer un seguiment per tal de comprovar si aquests es respecten a l'hora de l'execució

Gràfic 7

Inversió en modes de transport al pressupost 2017 a l'Estat espanyol (euros per càpita)



Font: Elaboració pròpia a partir dels pressupostos de l'Estat espanyol. Ministeri d'Hisenda

entre les inversions rebudes i el pes econòmic i demogràfic de Catalunya s'ha vist molt agreujada, arribant al seu mínim l'any 2014.

Aquest article també ens ha permès comprovar que, de mitjana, Catalunya ha rebut des del 2004 menys inversions anuals per habitant que la mitjana de l'Estat, en un context en el que hi ha una forta desigualtat entre territoris, alguns de molt afavorits en aquesta comparació per habitant i d'altres molt perjudicats. Aquestes

desigualtats es troben, a més, en pràcticament tots els modes de transport. En concret, hem observat com les comunitats del Mediterrani eren clarament perjudicades pel volum d'inversió per habitant distribuït pel Grup Fomento, i que això era especialment així en el cas dels modes de xarxa com carreteres i ferrocarrils.

Si bé les inversions s'han reduït, tampoc els pressupostos públics han estat fiables a l'hora de predir la

inversió finalment executada. De fet, hem comprovat com l'execució en els darrers anys ha estat inferior a la mitjana de l'execució de la resta de comunitats. Hem vist, doncs, com els anuncis d'inversions pressupostades han de rebre sempre una mirada escèptica i han de merèixer un seguiment per tal de comprovar si aquests es respecten a l'hora de l'execució. Finalment, hem confirmat que en els darrers pressupostos —a partir de les dades del pressupost 2017— res indica que la dinàmica dels anys

recents hagi de canviar gaire. De fet, creiem que en properes edicions d'aquest tipus d'anàlisis s'observarà un balanç de 2017 molt similar al dels anys precedents. ■

■ Bibliografia

ALBALATE, Daniel; BEL, Germà i FAGEDA, Xavier. «When supply travels far beyond demand: Causes of oversupply in Spain's transport infrastructure». A *Transport Policy*, núm. 41, p. 80-89, 2015.

ALBALATE, Daniel; BEL, Germà i FAGEDA, Xavier. «Beyond the efficiency-equity dilemma: Centralization as a determinant of government investment in infrastructure». A *Papers in Regional Science*, núm. 91 (3), p. 599-615, 2012.

CAMBRA DE COMERÇ DE BARCELONA. *Cambra de Comerç de Barcelona (2016) Inversió de l'Estat per comunitats autònomes. Execució 2015*. Gabinet d'Estudis Econòmics i Infraestructures, 2016.

CONSELL GENERAL DE CAMBRES DE CATALUNYA. *Consell General de Cambres de Catalunya (2014). Memòria Econòmica de Catalunya 2013*. Estudis Econòmics, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Anuarios estadísticos* [en línia]. 2010-2015. Disponibles a <www.ine.es/inebaseweb/libros.do?nttp=25687>

MINISTERIO DE HACIENDA. *Presupuestos Generales de l'Estat* [en línia]. 2009-2015. Disponibles a <<http://www.minhfp.gob.es>>

MINISTERIO DE FOMENTO. *Anuaris estadístics* [en línia]. 2004-2015. Disponibles a <www.fomento.gob.es>

SÁNCHEZ, Eshter. «La inversió de l'Estat en infraestructures, per comunitats autònomes». A *Nota d'Economia* 83-84, p. 51-67, 2006.