

L'activitat inversora del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme i la seva incidència a Catalunya

Ignasi Aldomà

Elisabet Sau

GEÒGRAFS

El juny de 1977 naixia, després d'una remodelació ministerial, el Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme, el MOPU, que prenia entre d'altres, les competències del MOP anterior.

Una altra remodelació ministerial recent, de març de 1991, posava fi a la seva existència, per transformar-lo en el Ministeri d'Obres Públiques i Transports, MOPT.

Els 14 anys que van d'una data a l'altra, el MOPU ha estat el Ministeri inversor per excel·lència de l'Administració de l'Estat i ha tingut un paper essencial en la creació d'infraestructura i habitatge.

Una ullada a l'anuari estadístic del MOPU, que arriba a un nivell de detall notable, permet fer-se una idea de l'activitat que ha desplegat. L'anàlisi de les xifres de l'anuari, però, no es troba exempta de dificultats, bé sigui per les reestructuracions orgàniques pe-

riòdiques del Ministeri, o bé per la manca de precisió d'algunes atribucions de la despesa, o també per contradiccions entre algunes de les seves dades. Del conjunt d'anuaris hem destriat per a cada any la liquidació de les inversions reals, capítol 6 del pressupost,

efectuada per les direccions generals i els organismes autònoms integrats en el ministeri.¹

Davallada i recuperació de la inversió en el conjunt de l'Estat

A grans trets, la inversió del MOPU i els seus organismes autònoms disminueix durant el període 1977-1990 que hem considerat. La inversió efectuada l'any 1977 no s'assoleix, en valors reals, en cap altre any del període. Entremig es produeix una reestructuració de competències a favor de les comunitats autònomes, que

QUADRE 1.

INVERSIONS REALS DEL MOPU I ORGANISMES AUTÒNOMS A NIVELL EN L'ÀMBIT DE L'ESTAT. 1980-1990. (Obligacions reconegudes).

Any	MOPU (milers de milions PTA)	MOPU i OOAA (milers de M PTA)	MOPU i OOAA milers PTA constants de 1977**	% sobre		Creixement anual MOPU i OOAA (PTA constants)	Creixement anual PIB construcció (PTA constants)
				Inversió MOPU	Estat* MOPU i OOAA		
1977	64,08	108,12	108,1	72,7	s.d.	-	-1,5
1978	51,10	101,90	76,6	54,4	s.d.	-29,1	4,8
1979	42,74	118,86	70,5	47,1	s.d.	-8,0	4,2
1980	53,62	157,52	79,5	49,1	s.d.	12,8	-1,5
1981	79,36	165,38	81,9	49,8	47,2	3,0	-0,2
1982	71,64	176,08	75,5	35,7	39,1	-7,8	2,7
1983	101,87	212,69	85,7	41,3	42,2	13,5	0,1
1984	107,40	140,06	51,1	45,7	33,9	-36,8	-6,2
1985	120,46	150,61	53,3	47,9	35,3	-1,5	2,2
1986	95,91	112,74	34,9	46,2	32,9	-34,5	5,9
1987	100,28	116,8	32,8	44,5	32,6	-6,0	9,2
1988	235,52	258,28	64,3	59,8	46,4	96,0	10,5
1989	316,97	340,62	76,0	61,8	48,6	18,2	13,0
1990**	454,11	483,60	97,2	63,1	47,4	27,9	10,7

FONT: Presupuestos Generales del Estado, anys respectius *: Exclòs Ministeri de Defensa i Seguretat Social **: Deflactor del PIB construcció del BBV

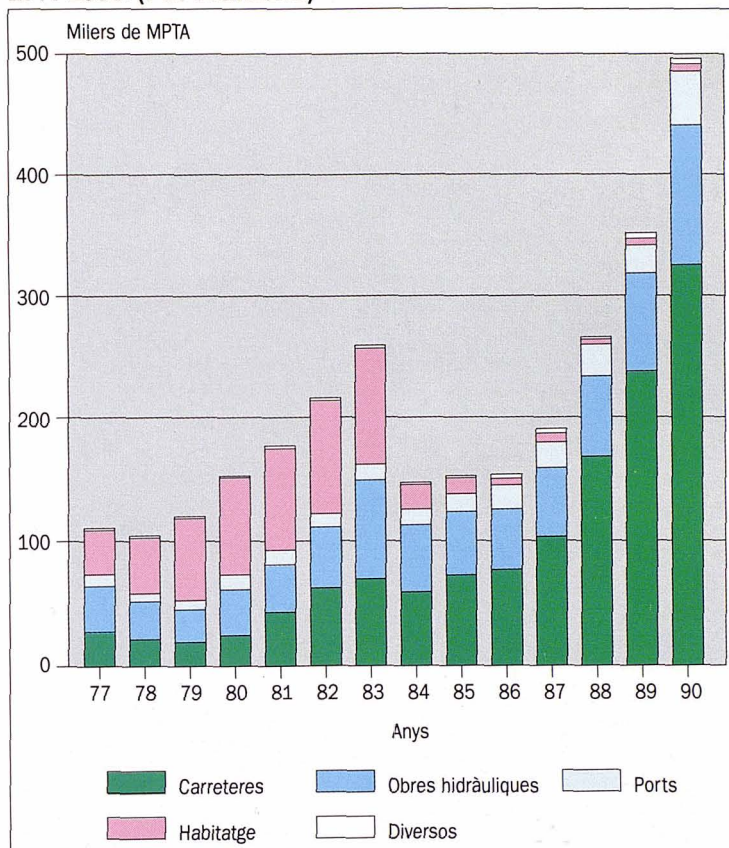
d'alguna manera restringeix les inversions del Ministeri. A partir de 1986 l'Estat perd igualment atribucions a favor de la CEE; però en aquest cas els fons per obres públiques que arriben mitjançant el Fons de Desenvolupament Regional, FEDER, són incorporats als pressupostos del MOPU.²

L'evolució anual de la inversió deixa entreveure el llarg període d'estancament general de l'obra pública, que arriba fins a l'any 1987. La recuperació de la inversió es fa efectiva de manera destacada l'any següent. Entre 1984 i 1987 la inversió del MOPU se situa a uns nivells particularment baixos, que s'han de relacionar amb l'assumpció de competències, en particular d'alguns organismes autònoms del ministeri, per part de les comunitats autònomes.³

El creixement espectacular de la inversió del MOPU a partir de 1988 és el fruit d'un canvi en la política del Govern central, que queda reflectida en el pes assolit per la inversió del Ministeri en el conjunt d'inversió de l'Estat. Entre 1987 i 1990 la inversió es multiplica per 3,1 en termes reals, un salt que es produeix després d'haver-se completat pràcticament el traspàs de competències a les comunitats autònomes. Tot i amb això, la inversió del MOPU durant els darrers anys no fa sinó recuperar el pes que ja tenia a començament del període dins el conjunt de la inversió estatal, excloent-hi la Defensa i la Seguretat Social (quadre 1).

L'estirada de la inversió efectuada pel MOPU els darrers anys ha estat contraposada al baix nivell de la inversió de les comunitats autònomes que han assumit les seves competències. Això es podria atribuir a diferències d'orientació en la política inversora d'uns i altres, a necessitats més grans d'inversió en les infraestructures bàsiques, responsabilitat de l'Estat, o a una manca de capacitat de finançament per part de les comunitats autònomes. Sense entrar en el fons de la qüestió, els dos darrers motius assenyalats s'apunten com a decisius.⁴

GRÀFIC 1
INVERSIÓ* DEL MOPU I OAAA PER SECTORS D'ACTIVITAT A ESPANYA. 1977-1990. (PTA CORRENTS)



Font: MOPU: "Las Obras Públicas y el Urbanismo". Anys respectius.

*Liquidació Pressupost Inversions Reals

La inversió en obres públiques no s'improvisa, de manera que segueix amb retard els canvis de conjuntura econòmica i els canvis subsegüents de política econòmica. El creixement de la inversió del MOPU els darrers anys es fa efectiu tres anys després d'iniciar-se la recuperació econòmica el 1985. Pot ser, més ràpida, però, la retallada de la inversió davant un context de crisi, en el qual l'Administració pot congelar immediatament les licitacions (i posposar els pagaments).

La composició sectorial de la despesa posa en relleu l'esgotament de la política social dels anys 1970 impulsada de manera particular pels pactes de la Moncloa l'any 1977. Aquesta política, que en el cas del MOPU es concretava en la promoció d'habitatges, cau el 1984 pel traspàs de competències de l'Institut Nacional de la Vivienda a les comuni-

tats autònomes i s'esgota pràcticament el 1986⁵. Aquesta política deixa pas, com és prou conegut, a una política de creació d'infraestructura, concretament d'infraestructura viària, durant els darrers quatre anys.

El creixement de la inversió del MOPU en el decurs dels darrers anys reposa de manera quasi exclusiva en la inversió en carreteres de la Direcció General homònima. Entre 1986 i 1990 les inversions en carreteres augmenten en un 187% en pessetes constants, mentre que les inversions de l'administració hidràulica ho fan en un 39% i les de ports i costes en un 39%. Les destinades a habitatge, tanmateix, cauen fins que gairebé desapareixen.

El plans sectorials o programes d'inversió de l'Administració durant el període 1977-1990 no van seguits necessàriament d'un es-

forç inversor especial. Així, els grans plans posats en marxa després de la constitució del primer govern del PSOE el desembre de 1982, el Plan Quatrienal de Vivienda 1984-1987, el Plan General de Carreteras 1984-1991, el Plan de Costas 1983-1986 i el Programa de Inversiones en Obras Hidráulicas 1983-1986, van seguir per l'etapa inversora més fluïda del MOPU. I quan l'any 1988 es recupera la inversió, el Plan Quatrienal de Vivienda es troba ja pràcticament abandonat i només es desenvolupa el Plan General de Carreteras⁶.

Els plans i programes d'inversió sectorial són el fruit d'una determinada voluntat política, que ha d'emmotllar-se als canvis de les conjuntures econòmiques i de la política general, quan no a vicissituds particulars de la maquinària administrativa; però això no treu tot el seu possible interès estratègic. El programa especial de construcció d'habitatges per a 1979-1980 derivat dels pactes de la Moncloa i el Plan Trienal de Vivienda 1981-1983 es tradueixen en actuacions molt concretes, i el Plan General de Carreteras 1984-1991 és aprofitat, tot i les correccions i posposicions fetes sobre la marxa, en la fase inversora recent.

Retraïment i feble recuperació de la inversió a Catalunya

La valoració de les quantitats invertides pel MOPU a Catalunya no és gens fàcil, ni tampoc se'n vol dir l'última paraula. S'haurien de contrastar les inversions efectuades al conjunt de comunitats autònomes, on l'Estat manté uns nivells diferents de competències en obra pública. Per altra part, la unitat de referència, sigui el nombre d'habitants, el producte interior brut, l'aportació als ingressos estatals o una altra, resulta gairebé impossible d'objectivar. Aquí ens limitem a apuntar els resultats de comparar la inversió a Catalunya amb el conjunt de la inversió regionalitzada estatal⁷.

La tendència recessiva constata en el conjunt de l'Estat es

QUADRE 2

INVERSIONS REALS DEL MOPU I ELS SEUS ORGANISMES AUTÒNOMS A CATALUNYA 1977-1990. (PTA CORRENTS)

Any	Pressupost preventiu		Obligacions reconegudes	
	milions PTA	% sobre regionalitzat a l'Estat	milions PTA	% sobre regionalitzat a l'Estat
1977	-	-	10.924,4	10,8
1978	-	-	8.807,5	9,2
1979	-	-	11.976,1	10,5
1980	-	-	12.714,8	8,6
1981	15.996	9,9	12.979,4	7,6
1982	14.629	7,9	12.764	6,3
1983	19.179	8,2	19.104,4	7,4
1984	14.437	9,3	11.515	8,3
1985	8.741	7,7	11.527,9	8,1
1986	9.976	8,7	11.435	8,0
1987	7.115	5,2	6.904	3,8
1988	10.800	6,2	12.758	5,1
1989	29.162	9,2	16.688	5,0
1990	36.558	10,8	24.914	5,3

FONT: Presupuestos Generales del Estado, anys respectius i MOPU, "Las Obras Públicas y el Urbanismo", anys respectius.

presenta molt més accentuada a Catalunya. La inversió es manté força estable entre 1977 i 1989; però això significa que en termes reals la inversió baixa de manera espectacular, gairebé en un 70% (quadre 2 i gràfic 2).

Com a conseqüència lògica de tot això, es produeix una pèrdua de pes de Catalunya en el conjunt de la inversió del MOPU. Això es pot atribuir, a principi dels 1980, al nombre més gran de competències traspassat pel MOPU a la Generalitat en relació amb la resta de l'Estat. Però el fet que el pes de la inversió a Catalunya dins l'estatal sigui més baix aquests darrers anys, quan les transferències competencials ja es trobaven establitzades arreu, apunta cap a unes altres interpretacions.

La recuperació de la inversió a Catalunya de final dels 1980 arriba més tard que a la resta de

l'Estat. Quan el 1987 apareixen els símptomes de recuperació en la inversió estatal, la inversió a Catalunya arriba al punt més baix de tot el període. Posteriorment, els pressupostos preventius assenyalen un creixement important de la inversió, però la liquidació del pressupost mostra com aquesta es concreta amb retard.⁸

El pes de la inversió directa del MOPU a Catalunya es troba lluny del pes de la població catalana dins la del conjunt de l'Estat, 15,4%, i encara més lluny de la participació proporcional en el producte interior brut o en els ingressos pressupostaris. La inversió del MOPU a Catalunya en els tres darrers anys es concreta més aviat de manera indirecta, a través de transferències destinades a habitatge (iniciativa privada) o a la infraestructura olímpica (iniciativa pública local). Sumant les inversions reals i transferències de l'any

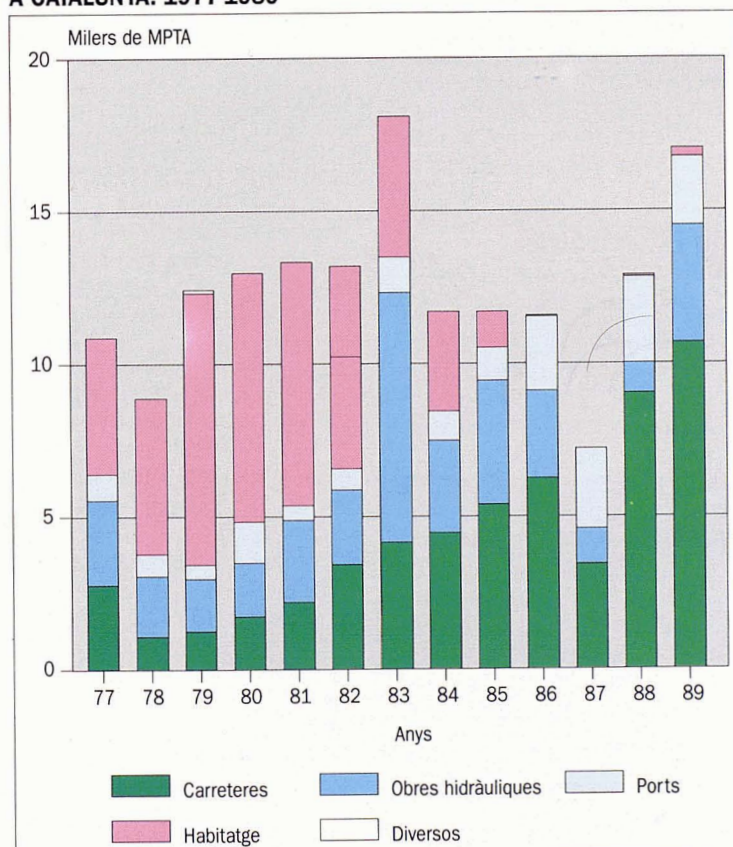


1990 s'arribaria aproximadament a un màxim d'un 9% de la inversió estatal.⁹

Pel que fa a la distribució sectorial de les inversions a Catalunya, la composició i evolució és força semblant a les del conjunt de l'Estat. Hi destaquen, però, durant els primers anys del període, les inversions en habitatge, en consonància amb la problemàtica particular de l'àrea metropolitana barcelonina a Catalunya. L'any 1983, després de les inundacions de novembre de 1982, passa a un primer pla la inversió en obres hidràuliques, que disminueix tot seguit per esdevenir molt feble quan es fan efectius els traspassos de bona part de les competències en la matèria a la Generalitat el 1986 (gràfic 2).

Les inversions en carreteres marquen, en definitiva, la inversió global del MOPU a Catalunya i el seu pes sobre la inversió del conjunt de l'Estat en el decurs del temps. La inversió en les carreteres catalanes presenta una davallada tendencial entre 1977 i 1989, amb una punta l'any 1986 quan s'arriba prop del 10% de la inversió estatal. Si es té en compte, per exemple, que les carrete-

GRÀFIC 2
INVERSIÓ* DEL MOPU I OOA PER SECTORS D'ACTIVITAT
A CATALUNYA. 1977-1989



Font: MOPU: "Las Obras Públicas y el Urbanismo". Anys Respectius.

*Liquidació Pressupost Inversions Reals



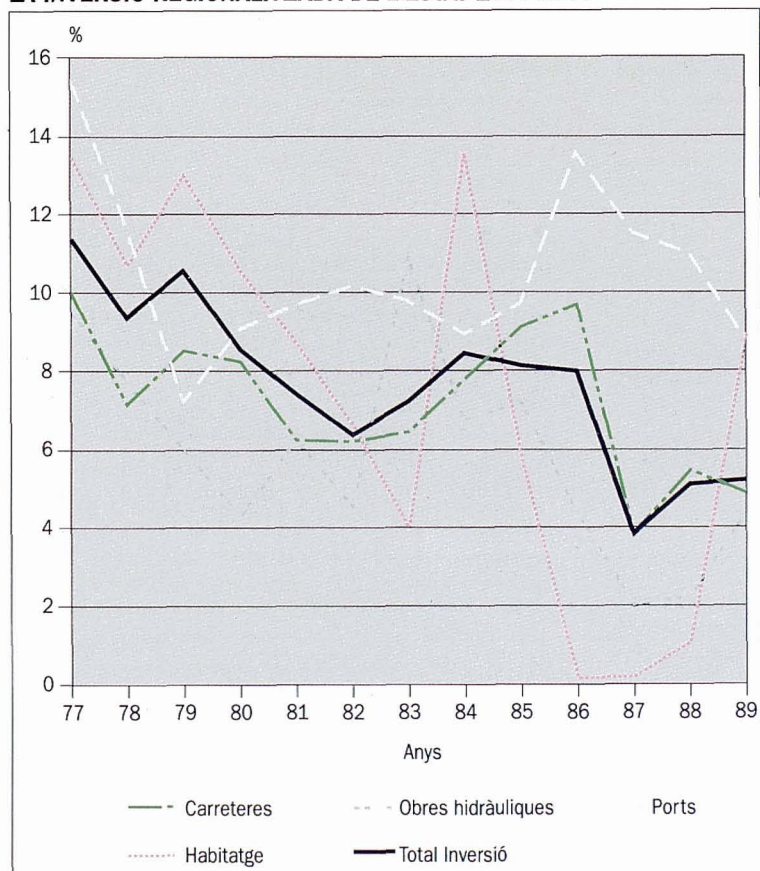
L'aeroport del Prat ha estat una de les infraestructures objecte de les inversions del MOPU

res catalanes del MOPU sumen un 8,4% de la xarxa de la seva competència, el percentatge invertit per l'organisme es queda particularment enrera, sobretot els darrers anys (gràfic 3). La recuperació prevista de la inversió en carreteres es fa esperar.¹⁰

Les inversions en ports i costes destaquen sectorialment pel seu pes en el conjunt de la inversió estatal, fet lògic si es té en compte la concentració humana de la costa catalana, un 25% de la població costanera espanyola, i el tràfic dels ports catalans, 18% del tonatge espanyol. Cal tenir en compte que la inversió del MOPU en ports i costes, que no arriba cap any als percentatges anteriors, es correspon amb la seva competència quasi exclusiva en l'ordenació del litoral; creació de passeigs marítims, regeneració de platges, defenses litorals i similars.

Les inversions en obres hidràuliques a Catalunya són les que presenten un pes més petit en relació a la inversió estatal. Si bé tots aquests anys es parla de l'aportació del MOPU per a la realització de grans obres de regulació, com el pantà de Rialp o la presa de la Llosa del Cavall, la inversió s'ha mantingut en uns nivells molt baixos, tant abans com després de l'assumpció de competències en aquesta matèria per part de la Generalitat. Fins i tot l'any immediat a les inundacions de 1982, quan es dona la punta inversora del període, la inversió de la Direcció General d'Obres Hidràuliques i de les confederacions hidrogràfiques a Catalunya no supera l'11% de l'estatal.

GRÀFIC 3
INVERSIÓ* DEL MOPU A CATALUNYA PERCENTATGE SOBRE
LA INVERSIÓ REGIONALITZADA DE L'ESTAT 1977-1989



Font: MOPU: "Las Obras Públicas y el Urbanismo". Anys Respectius.
*Inversions reals liquidades

I. A. ☐
E. S. ☐

NOTES:

1. S'han recollit les "obligacions reconegudes" anualment per cada organisme que apareixen detallades per àmbits provincials en cada anuari. Aquestes dades han estat contrastades amb avaluacions fetes posteriorment pel MOPU sobre la seva inversió real i amb les liquidacions pressupostàries que donen anualment els projectes de pressupostos de l'Estat. Els desajustos entre aquestes fonts són mínims tret de quatre anys, 1982, 1983, 1986 i 1987. Per altra part i de cara a la millor coherència de l'anàlisi s'han deixat de banda les societats depenents del MOPU, que són darrerament els ports autònoms i el SEPES, aquest darrer organisme sense presència a Catalunya.

2. El traspàs de competències a les comunitats autònomes té una incidència particular l'any 1983 i sobretot, l'any 1984, quan es traspassen competències de carreteres i de promoció pública d'habitatge, que són les que tenien el paper inversor més destacat dins el ministeri. Tot i amb això, els traspasos es produeixen amb una certa progressivitat, particularment en el cas de Catalunya, que com el País Basc o Andalusia, assumeix competències abans que unes altres Comunitats. Com a fites destacades dels traspasos a la Generalitat, pel seu interès inversor, podem recordar les següents:

Juny 1980: Instituto Nacional de Urbanización (organisme autònom de promoció de sòl industrial i residencial, les actuacions del qual s'assignen íntegrament a la Generalitat).

Juliol 1980: Direcció General de Carreteres (l'Estat es reserva la competència dels eixos principals de comunicació).

Desembre 1980: Comisión Administrativa del Grupo de Puertos (els ports catalans d'aquest organisme autònom passen a la Comissió de Ports de Catalunya i queden dins l'òrbita del MOPU la Junta del Port de Tarragona i el Port Autònom de Barcelona).

Octubre 1982: Instituto para la Promoción de la Vivienda, IPPV. Organisme autònom que traspasa totes les seves funcions i compromisos en promoció pública directa d'habitatge.

Desembre 1985: Es traspasa la Confederación Hidrogràfica del Pirineo Oriental i part de les competències de la Confederación Hidrogràfica del Ebro, alhora que una bona part de les obtingudes per la Direcció General de Obras Hidráulicas del MOPU.

3. Per als anys 1982 i 1983 el detall de la liquidació que dona el mateix MOPU, recollida en el gràfic 1, és superior a la que dona el Ministeri d'Hisenda, recollida en el quadre 1. Això es relaciona amb les diferències d'atribució del Fondo de Compensación Interterritorial, que en aquells moments era majoritàriament gestionat pel MOPU.

Un cop deduït el FCI, que serveix per a finançar les inversions traspasades a les comunitats autònomes, les inversions del MOPU i OOA continuen mostrant una davallada entre 1984 i 1987 (quadre 1) que se centra però en els organismes autònoms en els quals no intervé el FCI.

Per als anys 1986 i 1987 el Ministeri d'Hisenda (quadre 1) dona també unes xifres d'inversió bastant més baixes que les del MOPU (gràfic 1). En aquest cas la diferència sembla motivada pel fet que el primer no inclou en aquests dos anys les quantitats procedents del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER).

4. Durant els anys 1987 i 1988, que marquen l'inici de l'estirada inversora, les inversions en construcció i conservació per quilòmetre de carreteres del MOPU, que són les que marquen l'estirada, passen de cinc a vuit milions de PTA, mentre que a les CCAA passen d'1 a 1,5. Resulta lògic que el MOPU inverteixi més en la seva xarxa per les seves característiques bàsiques. Però les diferències d'inversió per quilòmetre entre el MOPU i les CCAA són molt més

grans que les diferències en intensitat de tràfic de les dues xarxes. Per altra part, resulta curiós comprovar com la inversió del MOPU a Catalunya és, comparativament, de les més baixes, 3,1 MPTA per quilòmetre l'any 1987 i 5 MPTA el 1988, mentre que les de la Generalitat de Catalunya són de les més altes entre les CCAA, 2,6 MPTA per quilòmetre el 1977 i 2,4 MPTA el 1988 (A. Carbonell, "Las Infraestructuras en España: carencias y soluciones", Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990).

5. L'evolució i les contradiccions amb què topa la inversió pública en habitatge durant els anys 1980 es troba ben detallada i reflectida en la ponència d'Agustí Jover i Armengol al Congrés d'Urbanisme i Territori a Catalunya ("L'habitatge, assignatura pendent", Federació de Municipis de Catalunya, juny 1990, Barcelona). Cal recordar que les inversions públiques en habitatge es fan en una bona part, sobretot els darrers anys, per via indirecta, mitjançant transferències de capital, que no són analitzades en aquest article. Per altra part, les transferències de capital dels organismes competents en habitatge del Ministeri representen més d'un 80% del capítol de transferències de capital d'aquest en els anys estudiats.

6. El número de la "Revista MOPU" del Ministeri de maig de 1985 intitulava "A todo Plan", un article laudatori dels esforços de planificació realitzats entre 1983 i 1984, on fa un repàs de tots. Aquests plans sectorials de fet van desaparèixer i queda només un Programa d'Inversions Públiques pilotat pel Ministeri d'Economia i Hisenda, on cada organisme preveu amb més o menys cura les obres que engegà en els quatre anys següents.

7. La inversió que figura regionalitzada a l'anuari del MOPU és *mou entorn* el 96,5% de tota la inversió real del Ministeri, de manera que resulta molt significativa sobre la distribució territorial de la inversió. Per altra part, la inversió no regionalitzada correspon, en una bona part, als organismes administratius del mateix Ministeri. Les quantitats regionalitzades utilitzades són, al capdavant, molt més significatives que les que donen els pressupostos preventius de l'Estat i que han estat analitzades per Salvador Maluquer i Roca Puig ("Les inversions reals dels pressupostos generals de l'Estat 1981-1990 i la seva distribució regional", a Nota d'Economia, num. 38, juliol de 1990).

8. Simplement no es concreta la inversió, si es té en compte el gran desfasament entre previsions i liquidació. D'altra banda, el pressupost de les obres del Plan General de Carreteres adjudicades per al 1989 a Catalunya sumaven, per exemple, un 13,6% del total estatal, fet que, per raó del pes de la inversió en carreteres, s'hauria de traduir en un augment general de la proporció invertida pel MOPU a Catalunya.

9. Les inversions per adquisició i rehabilitació d'habitatges i subvencions dels préstecs per habitatge sumen a Catalunya 14.725 milions de PTA el 1989 i 13.003 milions el 1990, que representen entre un 17,9% i 17,3% de tota la partida estatal. Les transferències a l'Ajuntament de Barcelona i Consells Comarcals metropolitans per les infraestructures olímpiques es queden ben reflectides en la documentació pressupostària, però arribarien a un màxim d'uns 10 milions el 1990 (de la Direcció General de Carreteres i una petita quantitat de la Direcció General de Ports).

10. Amb el temps es va donant una proporció de les obres en carreteres previstes a Catalunya del qual es fa difícil mesurar l'abast. Les previsions del programa d'inversions públiques de l'Estat (Projecte de Pressupostos de l'Estat de 1991) les quantitats destinades a la xarxa arterial de Barcelona (se suposa inclosa l'autovia del Baix Llobregat), eren en MPTA constants 9.200 (1990), 2.382 (1991), 14.508,3 (1992), 17.103,2 (1993), 22.579,2 (1994). Del programa d'inversions de 1991-1994 desapareixia el tram d'autovia Cervera-Igualada previst l'any anterior.