

**INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION
DE EMPRESAS**

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

8

**INVERSION PUBLICA
DICTAMEN SOBRE EL CONCEPTO
DE INVERSION PUBLICA**

REALIZADO POR EL CONSEJO CIENTIFICO
DEL MINISTERIO DE HACIENDA
DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

Con una introducción y traducido por
SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA



EDICIONES ESIC (MADRID)

D

**INVERSION PUBLICA
DICTAMEN SOBRE EL CONCEPTO
DE INVERSION PUBLICA**

INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

UNIVERSIDAD DE ALCALA



5901080797

8

INVERSION PUBLICA DICTAMEN SOBRE EL CONCEPTO DE INVERSION PUBLICA

REALIZADO POR EL CONSEJO CIENTIFICO
DEL MINISTERIO DE HACIENDA
DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

Con una introducción y traducido por
SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA



EDICIONES ESIC (MADRID)

**Título original: "Gutachten zum Begriff der Offentlichen Investitionen", realizado por el
Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Bonn.**

**Traducción: Santiago García Echevarría.
Instituto de Dirección
y Organización de Empresa.
Universidad de Alcalá de Henares.**

**Director de la Colección: Dr. Santiago García Echevarría.
Secretarías de Redacción: Lda. M.^a Luisa Blasco Lavíña.
Lda. Lucía Juárez.**

© de la edición castellana: Dr. Santiago García Echevarría.
Edita: Ediciones ESIC. Evaristo San Miguel, 10. MADRID-8 (Abril 1982).
Deposito Legal: M. 12821-1982.
I.S.B.N.: 84-7356-029-9.
Imprime: Artegraf. Sebastián Gomez, 5. Madrid-26.

Índice

	<u>Página</u>
PRESENTACION E INTRODUCCION	7
1. MOTIVACION PARA LA REDACCION DE ESTE DICTAMEN.	13
2. SITUACION	19
2.1. <i>El concepto de las inversiones públicas en las estadísticas de Hacienda Pública y en la Contabilidad Nacional</i>	19
2.1.1. Desviaciones de la presentación de inversiones públicas o bien de las inversiones brutas del Estado	21
2.1.2. Las desviaciones de la contabilización de las medidas de fomento de inversiones y de las transferencias patrimoniales a las empresas	24
2.1.3. Resultado	27
2.2. <i>El concepto de inversión pública en la ley y en las prescripciones administrativas</i>	28
2.2.1. Ley Fundamental (GG)	29
2.2.1.1. Artículo 115 GG.	29
2.2.1.2. Artículo 104a G.G.	34
2.2.2. Derecho Federal	36
2.2.3. Derecho constitucional de los Estados Federados	36
2.2.4. Ordenamiento del presupuesto de los Estados Federados.	37
2.2.5. Derecho Municipal	37
2.3. <i>Resumen</i>	40

3. EL CONCEPTO DE INVERSION PUBLICA EN EL ANALISIS ECONOMICO	43
3.1. <i>El concepto de inversión en general</i>	43
3.2. <i>Problemas especiales de la delimitación en las inversiones públicas</i>	45
3.3. <i>¿Se debe incluir el capital humano?</i>	46
3.4. <i>Delimitación de las inversiones públicas a las inversiones en bienes materiales</i>	48
3.4.1. <i>Las inversiones públicas en bienes materiales en su sentido estricto</i>	48
3.4.2. <i>Ampliación de las inversiones con las inversiones financieras y las ayudas financieras</i>	50
3.4.3. <i>Exenciones fiscales para las inversiones</i>	52
3.4.4. <i>Problemas de la delimitación especial</i>	52
3.4.5. <i>Límites de valor</i>	53
3.5. <i>Gastos para bienes duraderos en el sector de la defensa</i>	54
4. EL CONCEPTO DE INVERSION PUBLICA A LA LUZ DEL ARTICULO 115 GG.	57
4.1. <i>Relaciones entre inversiones y capacidad crediticia</i>	57
4.1.1. <i>¿Constituye esta relación un sustituto del cálculo de inversión que se realiza en la economía privada?</i>	57
4.1.2. <i>Obstaculización de una carga fuerte acentuada</i>	58
4.1.3. <i>Determinación de la capacidad crediticia según las magnitudes de necesaria estabilidad</i>	60
4.2. <i>La función de freno político del artículo 115 GG.</i>	62
5. RESUMEN Y RECOMENDACIONES	65
5.1. <i>Resumen</i>	65
5.2. <i>Recomendaciones con respecto al concepto de inversión en el artículo 115, apartado 1 GG.</i>	67

Presentación e Introducción

La problemática de la inversión pública posee en estos momentos una importancia muy peculiar, tanto en la discusión política como por lo que se refiere a los aspectos jurídicos y económicos. El tema de discusión actual tiene, a mi entender, tres dimensiones específicas. En primer lugar, la discusión puramente ideológica, que centra la problemática de la inversión pública en cuanto al papel que debe jugar ésta dentro de un ordenamiento económico específico. Esto es, el si se quiere o no ver en la inversión pública la solución a la crisis actual, especialmente por lo que respecta a la solución del paro. Para ordenamientos económicos de economía de mercado la inversión pública constituye un proceso económico que sustituye a la actividad privada y, por consiguiente, significa un mayor intervencionismo del Estado en los procesos económicos. Desde los ordenamientos políticos que defienden una mayor preponderancia del papel del Estado en el ordenamiento económico, en la inversión pública se quiere ver la vía fundamental para dar una respuesta a la crisis económica y acentuar el papel del Estado en todo el ordenamiento económico societario.

Existe un segundo tema en la discusión en torno a la inversión pública con respecto a su eficacia, tanto por lo que pudiéramos denominar eficacia directa, esto es, la realizada por la inversión pública directamente como tal proceso económico, y también la que se refiere al proceso indirecto. En este segundo caso se trata, fundamentalmente, de todas las ayudas que implica una inversión pública con respecto a procesos económicos privados, tales como las que se refieren a inversiones públicas en infraestructura, en su más amplio sentido, a ayudas fiscales a la inversión privada y otras medidas de fomento, etc. La discusión en torno a la eficacia de la inversión pública está frecuentemente ligada a la discusión ideológica anteriormente mencionada. Se parte del supuesto de que la inversión pública no posee las características de eficacia que posee la inversión privada, ya que las posibilidades de cálculo económico y los efectos sobre los agentes económicos se encuentran diferenciados de tal manera que repercuten en la eficacia de los procesos económicos, bien si esto se hace vía inversión pública o bien inversión privada. El tema de la eficacia económica y societaria constituye, pues, otro de los temas de discusión muy relevantes con respecto

a la problemática de la inversión pública en el actual momento político y económico. Las diferentes posiciones frente a la eficacia deben analizarse no sólo desde el punto de vista de la capacidad de medición del cálculo económico, sino también desde el punto de vista del propio horizonte económico que se plantee y de la vinculación ideológica de los planteamientos.

En tercer lugar, la discusión actual en torno a la inversión pública se centra no ya directamente en los procesos económicos, sino en la otra cara de la medalla: la financiación de estos procesos económicos. Esta problemática está estrechamente vinculada al problema específico del endeudamiento estatal. En todos los países del mundo occidental, y también en los países del área oriental o de economías centralizadas, el problema del endeudamiento estatal preocupa seriamente. Aquí nos encontramos también dentro de un fuerte ámbito de discusión ideológica en torno a la capacidad de endeudamiento del Estado y, por otra parte, dentro de un esfuerzo generalizado por permitir un análisis más objetivo sobre cuál es esta capacidad crediticia del Estado, esto es, de endeudamiento del Estado, y las consecuencias que ello implica para el conjunto económico y societario de un país. No cabe la menor duda que la inversión pública se puede financiar, o bien a través del sistema fiscal, o bien a través del endeudamiento estatal. Frente a estas dos vías que pudiéramos denominar directas, debiera de añadirse una tercera oculta, que es la que implican fundamentalmente los procesos inflacionistas generados por actuaciones de los diferentes agentes económicos, entre ellos, fundamentalmente, el propio Estado. En este dilema de la financiación de la inversión pública, bien con cargo al sistema fiscal y, por lo tanto, con cargo a las actuales generaciones, o bien con cargo a las generaciones futuras y, consiguientemente, vía utilización del endeudamiento estatal, se encuentra actualmente el dilema que difícilmente permite dar una respuesta adecuada. Dejando aquí a un lado las posiciones dogmáticas, desde el punto de vista del análisis económico, y también desde el punto de vista de la responsabilidad societaria, debe verse aquí uno de los problemas fundamentales en el actual estado de las decisiones económicas, políticas y sociales actuales.

Ante esta situación concreta de las diferentes dimensiones que la inversión pública posee en el momento actual se plantea, en primer lugar, la delimitación del propio concepto de inversión. Frecuentemente, cuando un concepto como el de inversión pública, entre otros, se utiliza con una frecuencia constante, no se cae en la cuenta de que estamos entendiendo cosas muy distintas bajo el concepto de inversión pública. Y en esto hay que tener mucho cuidado, porque muchas de las distorsiones en los planteamientos políticos, pero también económicos y científicos, se derivan, fundamentalmente, de la falta de decisión en la delimitación conceptual de las magnitudes que se están manejando. El concepto de inversión pública constituye un concepto de normativa de rango superior como es la Constitución, ya que define el papel del Estado y de aquellas otras instituciones cuasi estatales que, consiguien-

temente, están incidiendo en todo el ordenamiento societario económico de un país. En primer lugar, por lo tanto, el propio concepto de inversión pública en la dimensión constitucional, que significa la capacidad del legislador para deducir de esta norma suprema la aplicación del desarrollo de normas de rango inferior que constituyen los procesos de realización de políticas concretas del ejecutivo. En segundo lugar, esta delimitación del concepto de inversión no solamente afecta a toda la normativa que va desde la capacidad legislativa del Estado hasta los reglamentos y normativas administrativas de distinto rango dentro del Estado, de las regiones y de los municipios, que plantean una serie de problemas de primera magnitud en cuanto a la constitución de la inversión pública.

En este sentido nos ha parecido oportuno dar a la luz pública en castellano el dictamen que se realizó en su día por el Consejo Científico Asesor del Ministerio de Hacienda Federal de la República Federal de Alemania. Quiero hacer conocer al lector que se nos habían planteado diversas dudas sobre si publicar en castellano también la discusión constitucional en torno al fenómeno de inversión pública, dentro del planteamiento de la discusión constitucional alemana, sobre si ello resultaría o no de interés para el lector y estudioso español. Finalmente, hemos decidido incluir esta publicación porque puede constituir un punto de arranque para ir ordenando también este problema específico en la normativa española, ya que pudiera servir como punto de referencia de un proceso constitucional más avanzado que el nuestro, en cuanto a su capacidad de jurisprudencia, y que hoy día plantea en ese país serios problemas. Por consiguiente, si bien la discusión constitucional en torno a la inversión pública se refiere ciertamente a la República Federal de Alemania, para nosotros puede significar una valoración importante en cuanto al análisis constitucional de este problema específico dentro de nuestro marco jurídico. Discusión, por otra parte, que debe de iniciarse por la importancia y significado político y económico que está adquiriendo en los momentos actuales la intervención del Estado en la vida económica española.

En el informe que aquí se presenta, que constituye un dictamen elaborado y firmado por todo el grupo asesor y que define diferentes corrientes de pensamiento jurídico y económico, podíamos remitirlo a tres delimitaciones específicas: en primer lugar, se trata de la delimitación jurídica del concepto de inversión pública; en segundo lugar, se refiere a la delimitación estadística de este concepto, y, por último, en tercer lugar, se refiere a la delimitación económica del mismo. Por consiguiente, en este dictamen se trata de partir de un análisis jurídico en cuanto a la problemática que plantea el concepto de inversión pública en la legislación de los distintos rangos constitucionales, federal y municipal, así como por lo que se refiere a los propios reglamentos administrativos de estos distintos niveles, para plantearse la dificultad que presenta y la incidencia que ello tiene sobre la propia capacidad del legislativo, especialmente en cuanto a su capacidad crediticia.

Este dictamen se ha centrado en el análisis constitucional de la inversión pública, en los dos pasajes en los que interviene, y trata también de analizar hasta qué punto el legislador constitucional, con la delimitación de inversión pública, ha querido perseguir de forma directa e indirecta una delimitación de la capacidad del Estado para poder endeudarse. De aquí la gran importancia de esta normativa, ya que precisamente en la fijación de este concepto el legislador constitucional ha querido ver el margen de juego que deja al Estado para que pueda proceder a un endeudamiento, y ello por lo que conlleva de carga para generaciones futuras. El análisis jurídico del concepto de inversión pública se realiza con respecto a la normativa legal a nivel de Estado Federal, de Estados Federados y de municipios y agrupaciones municipales. Es muy importante, incluso también para el momento actual español, conocer cuáles son los problemas que tienen países como la República Federal de Alemania al trabajar normativamente en estos tres niveles, con rangos diferenciados, pero con suficientes interdependencias para poder facilitar o poder crear serios problemas de rango jurídico. En este dictamen se ha buscado fundamentalmente analizar cuáles son los puntos de referencia comunes y cuáles son los aspectos diferenciadores fundamentales de estos niveles, llegando a realizar las propuestas oportunas para establecer las correcciones que hagan factible una mejor armonización del concepto de inversión pública desde el punto de vista jurídico en estos diferentes rangos de normativa vigente. Como antes hemos mencionado, se ha publicado la parte normativa constitucional que, en principio, se había pensado omitir, y ello por lo que afecta al fenómeno de la inversión pública en la República Federal de Alemania por considerar de valor informativo, científico y crítico la actual discusión jurídica en torno a tal problemática.

Una segunda delimitación que acomete este dictamen es la que se refiere a la delimitación estadística. Precisamente en los últimos días del mes de diciembre de 1981, las discusiones entre el Ministerio de Hacienda español y el Banco de España en cuanto a las estimaciones realizadas por lo que se refiere a las perspectivas económicas, así como otras diferencias significativas en la valoración de diferentes magnitudes, vienen impuestas por la problemática que aquí se menciona. En este dictamen se hace un análisis cuantitativo de las diferencias que existen entre las estadísticas de la Hacienda Pública y las que se refieren a la Contabilidad Nacional. Por lo que se refiere a las estadísticas de la Hacienda Pública, analiza no solamente lo que afecta a diferencias conceptuales, sino también a los principios en los que descansa toda la legislación vigente en este país sobre la elaboración estadística. Es de gran interés e importancia considerar que no se va a buscar la solución a los problemas con hacer meras afirmaciones de querer reducir a un solo sistema de información los diferentes datos disponibles.

Los principios en que descansa cada uno de los sistemas informativos significan, en principio, elementos diferenciadores que no pueden abolirse y que deberán per-

manecer. Lo que debe buscarse es el conocer cuáles son las delimitaciones entre los distintos sistemas de información, como consecuencia de principios valorativos diferenciados, impuestos por la propia exigencia del sistema de información y de los objetivos que con él se persiguen, y no tratar de reducir a un único sistema de información los planteamientos estadísticos. Se hace necesario revisar estas diferencias entre los distintos sistemas de información, se hace necesario unificar criterios en muchos de los casos y se hace necesario también, sin embargo, diferenciar en cuanto a aquello que se refiere a los principios básicos en los que debe construirse cada sistema de información con respecto al objeto de la misma.

En este dictamen se hace un estudio específico de estas diferencias, abarcando, cuantitativamente, las magnitudes diferenciadoras y presentando un análisis que pueda diferenciar entre aquello que debiera unificarse y aquello que no es unificable. Por consiguiente, hemos considerado que este documento que recoge el dictamen sobre el análisis diferenciador en cuanto al concepto de inversión pública constituye un punto de referencia significativo para proceder a analizar y construir todo el aparato que configura en nuestro país las diferentes fuentes de información y la necesidad de una mejor armonización, dentro de la diferenciación necesaria, por propia naturaleza, de los sistemas de información y del objeto perseguido. Sin embargo, las interdependencias entre los mismos deben quedar claramente aseguradas.

La tercera delimitación que se hace en este dictamen es la económica. No se trata, por lo tanto, en este dictamen, sólo de establecer un análisis jurídico y estadístico, sino que se trata de proceder a analizar si desde el punto de vista económico debe darse una u otra dimensión al concepto de inversión pública. Se analiza toda la problemática a los distintos niveles de Estado Federal, de Estado Federado y de municipios, fundamentalmente, y se trata también de analizar los pros y contras de cada uno de los procesos, en su dimensión económica, en los que interviene el Estado y que, por lo tanto, pueden ser objeto y contenido de la inversión pública. Uno de los aspectos fundamentalmente analizados es si el gasto que realiza el Estado u otras instituciones públicas en torno a los recursos humanos debe o no debe ser considerado como inversión pública.

Asimismo, todos los recursos utilizados en defensa que llevan a la producción del bien seguridad constituye otro de los puntos de análisis detallado. Igualmente, constituyen puntos de referencia importantes a la hora de la determinación del concepto de inversión pública los que se refieren a aquellas intervenciones estatales indirectas. Esto es, cuando el Estado, vía de su actuación indirecta, facilita los procesos de inversión privada, bien a través de procesos de infraestructura, bien a través de primas de fomento del ahorro, o bien a través de desgravaciones fiscales. Todos estos elementos son analizados detalladamente en el dictamen para poder considerar si deben o no incluirse dentro del capítulo de inversión pública estatal.

Dentro de esta delimitación económica merece la pena considerar el análisis planteado y que constituye motivo de discusión polémica actualmente, de si la inversión pública puede someterse al cálculo económico que se realiza o se debe realizar en la inversión privada. Esto es, se presenta una vez más, y dentro del marco de la delimitación del concepto de la inversión pública, la problemática que plantea el análisis económico para la toma de decisiones de inversión pública y los problemas específicos que se interponen a un proceso de mayor racionalidad en las decisiones estatales. Este tema ha sido ampliamente considerado, aunque si bien aquí no se ha entrado en una valoración de las técnicas de medición de los procesos de inversión pública como tales.

Se puede concluir que con la presentación de este dictamen se trata de llamar la atención sobre el problema específico de la inversión pública en su dimensión jurídica, estadística y económica, y ello centrándose fundamentalmente en la capacidad o poder que se le cede al Estado para poder realizar, con una mayor o menor capacidad crediticia, las funciones con cargo a la generación presente o a las generaciones futuras. Por consiguiente, no se trata aquí de una mera delimitación jurídica, sino de una delimitación económica, política y societaria, de la actividad estatal, de su delimitación y de la vinculación constitucional del papel del Estado en el proceso económico. Hemos considerado que con esta aportación podría plantearse una discusión que ya es urgente en nuestro país, y que a la hora de construir todo el Estado de las autonomías, significa también una llamada de atención sobre los problemas que plantea en este ordenamiento una de las funciones claves de cualquiera de los tres niveles anteriormente mencionados, que, al fin y al cabo, van a asumir funciones que pueden incidir y van a incidir de forma positiva o negativa en el funcionamiento económico y social de este país. Con esta contribución se quiere, por lo tanto, realizar una aportación científica avalada por todos los miembros del Consejo Asesor del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania, y que, por consiguiente, trata de realizar unas funciones de asesoramiento y recomendaciones que son a las que lleva este informe en su parte final.

Además, se pretende con este documento contribuir a que se vaya incorporando más al cuerpo económico español la idea de que la función del economista es dictaminar y, por lo tanto, formular recomendaciones al ejecutivo, al legislador, esto es, a todo aquel que tiene que tomar decisiones en la vida económica, para que le sirva de punto de referencia crítica para mejorar los procesos de decisión de la vida política, económica y social, especialmente en un momento en el que se trata de construir, tal como se está realizando en España, un ordenamiento amplio de la configuración jurídica, económica y social. Y es en este sentido en el que esta aportación debe ser valorada.

Madrid, 21 de diciembre de 1981.

SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA

1. Motivación para la redacción de este dictamen

El motivo que ha llevado a este Consejo Científico a ocuparse del tema de la inversión pública se remite a la poca claridad existente en cuanto a la definición de este concepto y las dudas que surgen en su aplicación. Estos problemas tienen un peso muy significativo por la gran incidencia que tienen las inversiones públicas dentro de la política económica estatal.

A este respecto, es de interés el planteamiento presupuestario regulado en el derecho constitucional, que precisamente refleja también de una forma muy poco clara el concepto de inversión pública, faltando leyes ejecutivas que aclaren este concepto y que se resuelven mediante determinaciones conceptuales fundamentalmente realizadas a través de prescripciones administrativas del poder ejecutivo.

Para dar una idea de la importancia cuantitativa de la inversión pública, se exponen a continuación —independientemente de los problemas de definición que impliquen las cifras— los gastos netos de inversión de las corporaciones públicas de la República Federal de Alemania y su participación en el conjunto de gastos netos.

En el concepto de gastos netos se eliminan todas las anotaciones contables duplicadas, por el hecho de que las concesiones de préstamos y las subvenciones se han considerado en aquellas corporaciones que realizan el pago.

En el cuadro número 1 se aclara que la participación de los gastos netos de inversión, dentro del conjunto de gastos en los municipios, constituye la cifra más elevada. Lo cual quizá incluso aclara el porqué el crecimiento nominal de los gastos netos de inversión —contemplándolo en el conjunto del período de análisis— fue el más reducido en los municipios.

La distribución de los gastos netos totales de inversión en los tres niveles de corporaciones públicas merece una atención especial. La relativamente pequeña

participación del Estado Federal (de algo más de 1/3 en el año 78) arroja luz sobre los problemas que surgen cuando las inversiones públicas del Estado Federal se utilizan como instrumento director de la política coyuntural al faltar medidas de igual sentido por parte de los Estados Federados y de los municipios.

El cuadro número 1 demuestra, por último, en lo que respecta a la tendencia, un claro retroceso en cuanto a la participación de los gastos netos de inversión dentro del conjunto de gastos netos en los tres niveles de las corporaciones públicas en el período de 1971-1977. Solamente en el año 1978 se observa una cierta modificación de esta evolución. Sin embargo, las participaciones correspondientes en los gastos netos de inversión no llegan a alcanzar, tampoco en este año, ni con mucho, los valores de 1971.

La importancia cualitativa de las inversiones públicas se expresa especialmente en la idea, muy ampliamente extendida, de que las inversiones públicas poseen, bajo el punto de vista del crecimiento económico, un mayor valor que los gastos estatales de consumo y, por consiguiente, según esta apreciación, el retroceso tendencial perceptible en las cifras señaladas en cuanto a la participación de los gastos netos de inversión es preocupante; los costes que se producen a nivel de consumo como consecuencia de las inversiones materiales (sobre todo los gastos de personal y los gastos de mantenimiento) no son considerados frecuentemente.

Tanto por la parte cualitativa del problema de las inversiones públicas como por las implicaciones cuantitativas, la definición y delimitación del concepto juega un papel decisivo. El concepto de inversiones en general, así como el de inversiones públicas en especial, no se define en ninguno de los casos de forma unívoca ni en las ciencias económicas ni en el derecho constitucional y legal. Existen dudas, por ejemplo,

- En si los gastos públicos se deben denominar también como inversiones cuando no fluyen al capital inmovilizado, sino también en el capital denominado humano, en la adquisición de participaciones o en la adquisición de bienes de equipamiento y construcciones en el sector de defensa.
- Si las inversiones públicas necesariamente deben incrementar el patrimonio público o si también deben considerarse como inversiones públicas las subvenciones estatales y la participación de las subvenciones en los préstamos para inversiones privadas.
- Si las contribuciones estatales (ayudas financieras) para las inversiones fuera del Estado de la República Federal de Alemania se deben considerar de forma ilimitada como inversiones públicas.
- Si el fomento de la actividad inversora privada a través de menores ingresos fiscales debe clasificarse como inversión pública.

CUADRO NÚM. 1
Gastos netos de inversión de las corporaciones públicas de la República Federal de Alemania (1)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Gastos netos de inversión del Estado Federal, en millones de DM.	18.100	20.600	22.900	23.000	26.700	24.600	24.100	28.100
Participación de los gastos netos de inversión dentro del total de gastos netos de la República Federal, en porcentaje	18,5	18,7	18,8	17,3	16,9	15,0	14,1	14,9
Gastos netos de inversión en los Estados Federados, en millones de DM (2) (3)	15.500	16.100	18.300	21.500	21.800	22.500	21.200	24.700
Participación de los gastos netos de inversión dentro del conjunto de los gastos netos de los Estados Federados, en porcentaje	20,8	19,6	19,5	19,4	18,0	17,6	15,7	16,7
Gastos netos de inversión de los municipios (2) (4), en millones de DM	21.000	21.800	21.800	23.500	21.700	20.400	21.400	24.200
Participación de los gastos netos de inversión dentro del conjunto de gastos netos de los municipios, en porcentaje	42,1	39,9	36,4	34,3	30,2	27,6	26,7	28,7

(1) Se consideran como gastos netos de inversión en la estadística de la Hacienda Pública los gastos de inversiones materiales, las primas de inversión y las concesiones de préstamos a las administraciones y a otros sectores, así como la adquisición de participaciones deduciendo las primas de inversión y préstamos que se reciben de otras administraciones. Comparar *Bundeslags-Durcksache*, 8/135, págs. 5-9; además, considerar las informaciones del Ministerio Federal de Hacienda.

(2) Incluye los hospitales de los Estados Federados y los municipios que se consideran desde el punto de vista del registro de los planes de contabilidad mercantil y no se consideran ya en las estadísticas de la Hacienda Pública. Ver a este respecto *Wirtschaft und Statistik*, 1/80, pág. 14.

(3) 1978: Resultados de la estadística trimestral.

(4) 1977-78: Resultados de la estadística trimestral.

- De cómo se ha de realizar la valoración de las inversiones públicas.
- De cómo se han de fijar los períodos de utilización mínimos y los límites mínimos de valoración de los gastos públicos utilizados para la adquisición de bienes y para poder definirlos como inversión pública.

La poca claridad existente en la delimitación conceptual se aprecia también en las diferentes formas de reflejar las inversiones públicas en la estadística financiera, por un lado, y en la contabilidad nacional, por otro lado. Dudas parecidas se producen por el hecho de no coincidir las normas presupuestarias de cada una de las entidades públicas de la República Federal de Alemania, lo que lleva a que los gastos estatales del mismo tipo, en parte, se les reconozca y, en parte, no, su carácter de inversión pública, según los niveles mínimos en cuanto al valor considerado. Tampoco se ha de olvidar que la consideración de los gastos del fomento de las inversiones en una construcción estatal federativa acarrea consigo contabilizaciones duplicadas, cuando, por ejemplo, las subvenciones de inversión a un nivel estatal a otra entidad y las inversiones materiales realizadas en base de estas subvenciones también se consideran en el cálculo como inversiones públicas.

Posee una importancia política y jurídica notable la delimitación de las inversiones públicas (según el artículo 115, apartado núm. 1, frase 2 de la Ley Fundamental (GG) (1), que vincula los límites superiores de la aceptación de crédito del Estado Federal en la situación del "equilibrio económico global" a los planes presupuestarios que incluyen "gastos para inversiones". Esta regulación que se creó en base de la Ley de 1969 y que entretanto se encuentra ya reflejada en las Constituciones de algunos de los Estados Federados, pretende sacar la aceptación de créditos públicos de la referencia exclusiva al objeto y orientarlo más a las exigencias económicas globales, esto es, a la situación concreta.

La discusión sobre la referencia a la que deben estar vinculadas las condiciones para la aceptación de crédito estatal posee en el derecho constitucional alemán una larga tradición. La primera concepción del artículo 115 GG del año 1949 vinculaba especialmente la aceptación de créditos por el Estado Federal a una utilización de los gastos a "objetos productivos". Como "objeto productivo" se consideraba, en este sentido, la utilización de los medios estatales para objetos que aportan resultados o rentas. Esta referencia al objeto obstaculizaba, sin embargo, las posibilidades de aplicación en la política económica de los presupuestos públicos. Por consiguiente, se fue abandonando paulatinamente, y en base a los nuevos conocimientos científicos que se reflejan de hecho en la modificación del artículo 109, apartado 2 GG, en el marco del artículo 115 GG a favor de una regulación más vinculada a la situación

(1) GG es la abreviatura que corresponde a la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (nota del traductor).

en cuanto a la aceptación de créditos estatales. En situación económica normal las inversiones constituyen, en cualquier caso, el límite máximo de la capacidad crediticia estatal. Las inversiones públicas actúan, en cierto sentido, en tal situación como línea de referencia en materia jurídica constitucional para definir la política de endeudamiento del Estado Federal.

El legislador constitucional dió poderes para una regulación más concreta mediante una Ley federal de acuerdo con el artículo 115, apartado 1, frase 3 GG, en cuanto al concepto de inversiones, que hasta el momento no ha sido cumplido.

El si la nueva concepción del artículo 115 GG del año 1969 ha llevado realmente a una política crediticia estatal más relacionada con la situación, es dudoso. En este sentido, este Consejo, ya en su planteamiento del 25 de enero de 1969 señaló, en cuanto a la reforma del derecho presupuestario, que la vinculación del endeudamiento al objeto debe mantenerse en cierto sentido, cuando las magnitudes de referencia —en lugar de “gastos para los objetos productivos”— se denominasen “gastos para inversiones”.

Independientemente de este problema, y como consecuencia del incremento del endeudamiento neto del Estado Federal desde hace algunos años, adquiere un mayor peso la problemática de las inversiones públicas y la definición de su concepto en el sentido del artículo 115 GG para a una clarificación del mismo. Las exposiciones realizadas por el Parlamento Alemán en alguna de sus comisiones subrayan esta necesidad y señalan la posible situación conflictiva constitucional, que puede llevar incluso a convocar al Tribunal Constitucional Federal.

En esta situación, el Consejo Científico del Ministerio Federal de la Hacienda Pública quiere facilitar una aportación para delimitar el concepto de inversión pública bajo aspectos económicos, incidir para una unificación de la normativa presupuestaria de las distintas corporaciones públicas de la República Federal de Alemania y fomentar una objetivización de la discusión en torno al artículo 115 GG.

2. Situación

Si se trata de definir las inversiones públicas es necesario limitar, en primer lugar, este concepto dentro de la estadística de la Hacienda Pública y en la Contabilidad Nacional, así como también en su utilización tanto en las leyes como en las prescripciones administrativas de la República Federal de Alemania, lo que se trata de exponer y examinar en una catalogación de los distintos conceptos.

2.1. EL CONCEPTO DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS EN LAS ESTADÍSTICAS DE HACIENDA PÚBLICA Y EN LA CONTABILIDAD NACIONAL

El objeto de la estadística de la Hacienda Pública está en el reflejo estadístico de las finanzas del Estado Federal, de los Estados Federados, de los municipios y de otros sectores públicos considerados como tales instituciones, que se mencionan en el párrafo 2 de la Ley sobre las Estadísticas de Hacienda Pública del 8 de junio de 1960, así como el artículo primero de la Ley para la Modificación de las Leyes sobre la Estadística de la Hacienda Pública del 12 de julio de 1973. La Contabilidad Nacional constituye una agregación "consolidada" de todas las cuentas del Estado, de la Seguridad Social, de las Empresas y de las Economías Domésticas de una Economía, recurriendo en parte a las valoraciones estadísticas.

Básicamente, el concepto de inversión pública en la Contabilidad Nacional descansa en la estadística de la Hacienda Pública. Las desviaciones que se observan se deben fundamentalmente a los diferentes objetivos que persiguen ambas cuentas. Mientras que las estadísticas de la Hacienda Pública solamente se refieren a los ingresos y gastos del sector estatal, la Contabilidad Nacional refleja las relaciones existentes entre los diferentes sectores económicos. La contemplación de la estadística de la Hacienda Pública es, por tanto, intrasectorial; la de la Contabilidad Nacional, intersectorial.

Las desviaciones en cuanto a la delimitación del concepto de inversión pública en la estadística de Hacienda Pública y en la Contabilidad Nacional se derivan de tres aspectos:

- Sectorial, en tanto que el sector público en ambas cuentas o estadísticas se define de manera diferente.
- Desde el punto de vista material, en cuanto se refiere a que el objeto de la actividad de inversión se delimita de forma diferente en cada uno de los sectores públicos.
- Temporalmente, en el sentido de que en las estadísticas de Hacienda Pública y de la Contabilidad Nacional se trabaja con diferentes periodos de contabilización en la determinación de las inversiones públicas.

Mientras que en el reflejo de las inversiones de inmovilizados públicos (en las estadísticas de Hacienda Pública) y en las inversiones brutas del Estado (Contabilidad Nacional) se reflejan tanto las desviaciones sectoriales como también las materiales y las temporales, en cuanto a la expresión de las medidas de fomento de las inversiones (estadística de Hacienda Pública) y las transferencias patrimoniales correspondientes a las empresas (Contabilidad Nacional), solamente son significativas las desviaciones sectoriales y las materiales.

En conjunto, se puede señalar para los años 1975 y 1976 el siguiente cuadro de desviaciones a la hora de presentar las inversiones públicas en las estadísticas de Hacienda Pública y en la Contabilidad Nacional:

Comparación de "inversiones y medidas para el fomento de la inversión" (estadística de la Hacienda Pública) e "inversiones brutas y transferencias patrimoniales del Estado a las empresas" (Contabilidad Nacional)

	<i>Millones DM</i>	
	1975	1976
I. Inversiones materiales en las estadísticas de la Hacienda Pública	47.800	45.700
Inversiones brutas en la Contabilidad Nacional	40.900	40.200
Diferencia de la Contabilidad Nacional ./ y las estadísticas de Hacienda Pública	- 6.900	- 5.500
Aclaración de las desviaciones		
<i>a) Desviaciones sectoriales</i>		
Inversiones brutas de las empresas	- 4.400	- 4.300
Inversiones en viviendas	- 200	- 200
Inversiones de la Seguridad Social	+ 600	+ 600

Millones DM

1975 1976

b) Desviaciones temporales		
Desviaciones de los resultados de caja y de resultados según la producción	— 600	+ 700
c) Desviaciones materiales		
Reparaciones de las carreteras UAI	—1.300	—1.200
Construcciones y equipamiento para fuerzas de defensa extranjeras	— 400	— 400
Ventas de instalaciones utilizadas y de terrenos	— 600	— 700
II. Gastos de medidas de fomento de las inversiones según las estadísticas de la Hacienda Pública	26.400	28.400
Transferencias patrimoniales a las empresas		
Contabilidad Nacional	13.600	18.700
Diferencias de la Contabilidad Nacional./ estadística de Hacienda Pública	—12.800	—9.700
Aclaración de las desviaciones		
a) Desviaciones sectoriales brutas de las empresas en cuanto a los incentivos de inversión aportados	— 200	— 200
Aportaciones brutas en las empresas	+ 1.600	+ 1.500
Inversiones en viviendas	+ 200	+ 200
Inversiones de empleo	+ 200	+ 300
b) Desviaciones materiales		
Ayudas de inversión en el extranjero	— 300	— 400
Primas de construcción de viviendas	—3.200	—2.200
Transferencias patrimoniales a terceros	—2.900	—3.800
Subvenciones de inversión	+ 1.200	+ 5.300
Compensaciones de capital (subsidijs de guerra)	+ 200	+ 200
Subvenciones de inversión correspondientes al carbón.	+ 100	+ 100
Concesiones de préstamos	—7.400	—8.500
Participaciones	—2.300	—2.200

2.1.1. *Desviaciones en la presentación de las inversiones materiales públicas o bien de las inversiones brutas del Estado.*

Las desviaciones sectoriales que se producen como consecuencia de las diferentes delimitaciones del sector estatal en la Contabilidad Nacional o bien en el sector público en la estadística de la Hacienda Pública se consideran en este dictamen en

otro lugar y, por ello, se tratarán aquí solamente de forma esquemática. Estas diferencias se deben a que en la Contabilidad Nacional las empresas que son propiedad de las corporaciones públicas no se consideran como pertenecientes al sector Estado. Por el contrario, en la estadística de la Hacienda Pública el sector público contiene las denominadas "empresas brutas", esto es, aquellas empresas que con la totalidad de ingresos y gastos están incluidas en el presupuesto estatal o de los municipios. En este grupo se encuentran aquellas instalaciones de ayuda social (por ejemplo, las residencias de ancianos y de ciegos), la ayuda a la juventud (por ejemplo, las residencias educativas), la sanidad (por ejemplo, los hospitales psiquiátricos), además de todas aquellas otras instalaciones como mercados, parques de bomberos y cementerios.

En las cuentas de ingresos o bien de gastos de la estadística de la Hacienda Pública no están consideradas, consiguientemente, las empresas netas de la parte del artículo II, apartado 1, cifra 7 de la Ley sobre la Estadística de Hacienda del 8 de junio de 1960 y la correspondiente modificación del 12 de julio de 1973, en las que aparecen solamente con sus superávits o con las subvenciones recibidas por parte de las corporaciones públicas. Se trata de las instituciones estatales o comunales, para las que se llevan cuentas especiales según la forma jurídica de la propiedad empresarial, o que se realizan con una forma jurídica autónoma. Se consideran como empresas estatales y municipales con formas jurídicas independientes aquellas empresas en las que el Estado Federal, los Estados Federados, los municipios o las asociaciones de municipios participan con más del 50 por 100 del capital nominal o de los derechos de voto. Los balances y las cuentas de pérdidas y ganancias de aquellas unidades económicas señaladas en el artículo II, apartado 1, cifra 7 de la mencionada Ley, son objeto de una parte independiente de la estadística de la Hacienda Pública (Oficina Federal de Estadística, serie 2, cierres de cuentas de las empresas de transportes y de aprovisionamientos públicas), que en lo sucesivo, a la hora de plantearse las desviaciones de la contabilización de inversión en la estadística de la Hacienda Pública y de la Contabilidad Nacional, se dejan a un lado.

El sector público en la estadística de la Hacienda Pública abarca también a la construcción de viviendas por parte del Estado que en la Contabilidad Nacional no son asignadas al sector estatal.

Expresado en cifras, la diferente delimitación sectorial del Estado, o bien del sector público en la Contabilidad Nacional y en la estadística de Hacienda Pública en el año 1976, llevó a una diferencia de alrededor de 4,5 mil millones DM en cuanto se refiere a las inversiones materiales públicas contabilizadas en las estadísticas de Hacienda Pública en forma de inversiones de las empresas brutas y de inversiones en la construcción estatal de viviendas con respecto a las inversiones brutas del

sector estatal en la Contabilidad Nacional (2), en esta diferencia no se ha considerado la diferente contabilización de las inversiones de las instituciones responsables de la Seguridad Social en la estadística de Hacienda Pública y en la Contabilidad Nacional. A pesar de que la estadística de Hacienda Pública debiera de considerar en esta posición de acuerdo con el artículo 2, apartado 1, cifra 5 de la Ley sobre la estadística de Hacienda Pública y la reforma del 12 de junio de 1973, no está reflejado, ya que las instituciones responsables de la Seguridad Social no publican los correspondientes datos. En la Contabilidad Nacional se recurre a un planteamiento "provisional" en el que se considera como inversión la diferencia de los patrimonios de las instituciones de la Seguridad Social entre el comienzo y el final del año contable. En el año 1976 la Contabilidad Nacional presentaba un exceso, en el sector de las inversiones brutas del Estado de aproximadamente 600 millones DM.

A efectos de aclaración de las desviaciones materiales se ha de señalar que la estadística de la Hacienda Pública en el sector de las inversiones materiales abarca las medidas de construcción, la adquisición de inmovilizado en bienes inmuebles y la adquisición de bienes muebles en el interior y en el exterior. Al contrario que la Contabilidad Nacional, la estadística de la Hacienda Pública también contiene en este sector los gastos para las denominadas construcciones de carreteras UAI. Se refieren estos gastos a la construcción de carreteras que se realizan sin un nuevo trazado, esto es, una reestructuración o ampliación del mismo. En la Contabilidad Nacional esta posición se considera como consumo estatal. Además la estadística de Hacienda Pública, a diferencia de la Contabilidad Nacional, señala en desviación, en esta categoría de gastos, los medios utilizados para la construcción y equipamiento de fuerzas de defensa extranjera. Los gastos para los bienes de equipamiento permanentes y las construcciones en el sector de defensa alemanas no se consideran, por el contrario, ni en la estadística de Hacienda Pública ni tampoco en la Contabilidad Nacional, como inversiones materiales.

Por último, se producen desviaciones en la determinación de las inversiones materiales como consecuencia del hecho de que los gastos de inversión se ven reducidos por las ventas de instalaciones utilizadas y la venta de terrenos que no se contabilizan en la estadística de Hacienda Pública (1976: 700 millones DM). Por el contrario, no surge ninguna diferencia en la presentación de cuentas entre la estadística de la Hacienda Pública y la Contabilidad Nacional en lo que se refiere a la presentación diferenciada de las modificaciones de existencias en el Estado, ya que estas posiciones de la Contabilidad Nacional están contenidas en la estadística de Hacienda Pública en la adquisición de bienes muebles.

(2) Puesto que las cifras de las estadísticas de la Hacienda Pública en los municipios se recogen con notable retraso, los datos facilitados no pueden abarcar lo que se refiere a los años 1977 y 1978 por no estar disponibles.

Las denominadas diferencias de delimitación material llevan a que en el año 1976, en la estadística de la Hacienda Pública, las inversiones materiales públicas fueran superiores a las inversiones brutas del Estado en la Contabilidad Nacional en 2,3 mil millones DM.

La delimitación temporal en el planteamiento de las inversiones materiales públicas o bien de las inversiones brutas del Estado se basa en diferentes principios de contabilización. Mientras que la estadística de la Hacienda Pública parte del principio de Caja, esto es, cuando se realiza el pago correspondiente, la Contabilidad Nacional se basa en el principio de producción, lo que significa que las construcciones comenzadas se incluyen ya entre las inversiones en el momento de la producción; por lo demás, se ajusta al nacimiento exigible y las obligaciones. En el año 1976 se produjo, como consecuencia, un exceso en la contabilización de las inversiones materiales en la Contabilidad Nacional de 700 millones de marcos.

2.1.2. *Las desviaciones en la contabilización de las medidas de fomento de inversiones y de las transferencias patrimoniales a las empresas.*

Las medidas de fomento de las inversiones (estadísticas de Hacienda Pública) y las transferencias patrimoniales (Contabilidad Nacional) financian las inversiones reales que son realizadas por instituciones privadas; se pueden considerar como inversiones públicas indirectas. En la estadística de la Hacienda Pública se considera también bajo esta posición las medidas de fomento de las inversiones realizadas en el extranjero, a otras organizaciones y a privados (primas de construcción de viviendas) (3). La Contabilidad Nacional separa, por el contrario, las transferencias patrimoniales a las empresas de las realizadas a economías domésticas y al resto del mundo, pudiéndose poner en duda especialmente el carácter de inversión de las transferencias patrimoniales a las economías domésticas.

Si se consideran las medidas de fomento de las inversiones del sector público (estadística de la Hacienda Pública) y las transferencias patrimoniales del sector Estado a las empresas (Contabilidad Nacional) y se comparan entre ellas, se produce una desviación sectorial en el año 1976 de aproximadamente 1,7 mil millones DM superior en la Contabilidad Nacional, y ello debido a que las inversiones en las empresas brutas y las asignaciones a la construcción estatal de viviendas se encuentran en la Contabilidad Nacional bajo la categoría de transferencias patrimoniales a las empresas; en la estadística de la Hacienda Pública están contabilizadas directamente a las inversiones materiales del sector público.

(3) Ver para 1975 *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 14, Reihe 3.1, "Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts", cuadro 1.5.1, p. 58.

Además, la Contabilidad Nacional contiene también las ayudas de inversión a la Oficina Federal de Trabajo, que ascendieron en 1976 aproximadamente a 300 millones DM. Un planteamiento equivalente, desde el punto de vista legal, debería producirse también para la estadística de la Hacienda Pública, que, sin embargo, renuncia a una presentación de cuentas, ya que falta material cuantitativo fiable. Una diferencia, en sentido contrario, se produce por el hecho de que las primas de inversión aportadas por las empresas brutas se recogen ciertamente en la estadística de Hacienda Pública, pero no en la Contabilidad Nacional. Esta diferencia ascendió en 1976 a 200 millones DM.

La aclaración de las desviaciones materiales en el sector de las medidas de fomento de las inversiones y de las transferencias patrimoniales a las empresas se deduce, por lo tanto, de que la estadística de la Hacienda Pública —como se ha mencionado— no solamente contabiliza en este sector las primas de inversión a las empresas, sino además los préstamos a las empresas, a otros en el interior y en el exterior, así como la adquisición de participaciones en el interior y en el exterior. Por último, la estadística de Hacienda Pública contiene las subvenciones de inversión y los préstamos en otros niveles del sector estatal, que aquí, sin embargo, no se discute, ya que en primer lugar interesan los gastos netos de inversión en el conjunto del sector estatal.

En la Contabilidad Nacional se recogen los gastos con carácter de fomento de inversiones en el sector de transferencias patrimoniales a las empresas solamente en la forma de primas de inversión a empresas (nacionales). A este respecto, se deben de añadir, además, algunas posiciones especiales que deben aclararse.

Por lo que se refiere a la contabilización de los préstamos en la estadística de la Hacienda Pública, se establece una diferencia entre los préstamos de inversión y de consumo según los realice el Estado Federal, los Estados Federados y los municipios u otras instituciones públicas de acuerdo con la sistemática presupuestaria acordada. Toda concesión de préstamos en el sector público a empresas privadas y a empresas públicas, así como al extranjero, se contabiliza como inversión en la estadística de Hacienda Pública. La divergencia que se produce con ello entre la estadística de Hacienda Pública y la Contabilidad Nacional probablemente se verá incrementada a partir de 1977, ya que el creciente fomento a través de préstamos en el marco de la Ley Federal de Fomento de la Formación dentro de la estadística de la Hacienda Pública se contabilizará como medida de fomento de la inversión y ello considerándolo como inversión en capital humano. En la Contabilidad Nacional se consideran los préstamos y participaciones dentro de la cuenta financiera, esto es, como incremento del exigible.

El planteamiento de los préstamos y participaciones en la estadística de Hacienda Pública arrojó en 1976 una cifra superior en 10,7 mil millones DM en el sector de las medidas de fomento de la inversión.

Un exceso en la presentación de estas cifras en la Contabilidad Nacional frente a la estadística de la Hacienda Pública se produce, sin embargo, en las asignaciones para inversiones, en las compensaciones de capital dentro del marco de las pensiones de guerra y también por lo que se refiere a la ayuda del carbón. Mientras que en la Contabilidad Nacional se contabilizan las primas de inversión según el principio bruto, esto es, además de los ingresos fiscales "regulares", también se presentan de forma separada los gastos para subvenciones de inversiones, la estadística de la Hacienda Pública salda los ingresos fiscales con los gastos que se producen con motivo de subvenciones de inversión. Las compensaciones de capital que se encuentran reflejadas en la Contabilidad Nacional dentro del marco de los pagos realizados por perjudicados de guerra y en la que se trata de aportaciones de pensiones capitalizadas cuyo pago se realiza en relación con la creación o fundación de empresas. Los gastos que financian las ayudas del carbón se reflejan en la Contabilidad Nacional en lo que se refiere solamente a las subvenciones de inversión a las empresas productoras de energía eléctrica que utilizan el carbón como fuente de energía. Las tres posiciones mencionadas presentaban en el año 1976 un importe de 5,6 mil millones DM como cifra adicional a la reflejada en la Contabilidad Nacional en la magnitud de transferencias patrimoniales a las empresas.

Como otra desviación adicional material en el sector de las medidas para el fomento de las inversiones, o bien de las transferencias patrimoniales a las empresas, se ha de citar el que las subvenciones de inversión en el extranjero (estadística de la Hacienda Pública) en la Contabilidad Nacional se consideran dentro de las transferencias patrimoniales al "resto del mundo". En el año 1976 ascendieron a 400 millones DM.

En la estadística de la Hacienda Pública, el fomento de la construcción de viviendas privadas mediante las primas estatales a la construcción se calculan dentro de las medidas de fomento a la inversión; en 1976 alcanzaron la cifra de 2,2 mil millones DM. En la Contabilidad Nacional todas las primas de construcción de viviendas —así como también las transferencias patrimoniales a terceros (1976: 3,8 mil millones DM)— no se incluyeron en las medidas de fomento de inversión, sino en las transferencias patrimoniales a las economías domésticas.

2.1.3. *Resultado*

Entre los gastos de inversión pública en la delimitación de la estadística de la Hacienda Pública, por un lado, y la Contabilidad Nacional, por otro, existen, consistentemente, diferencias que tienen un peso significativo.

Así, por ejemplo, en el año 1976 se produjeron desviaciones negativas de 24,1 mil millones DM y desviaciones positivas de 8,9 mil millones DM que se reflejaron en la Contabilidad Nacional como gastos de inversión del sector estatal, siendo el saldo neto de 15,2 mil millones DM inferior al que figura en la estadística de la Hacienda Pública en cuanto se refiere a los gastos de inversión (ver cuadro 2).

Tal como se ha mencionado al principio, no puede deducirse, sin embargo, la conclusión de que los criterios de inversión utilizados en la estadística de la Hacienda Pública (que está orientada al plan de agrupación de cuentas) se diferencien fundamentalmente de la Contabilidad Nacional, con otras palabras, que —al contrario del deseo del legislador constitucional— “la clasificación de las cuentas estatales en el marco de la Contabilidad Nacional” no constituye la base del plan de agrupación de cuentas.

Las desviaciones mencionadas en concreto anteriormente vienen condicionadas, en la mayoría de los casos, por las características peculiares y específicas de la Hacienda Pública que excluye una transferencia total de la sistemática desarrollada en la Contabilidad Nacional a la Estadística de la Hacienda Pública. Esto puede aclararse en base de algunos ejemplos:

- Las posiciones más importantes que no coinciden entre ambas estadísticas son las que se refieren en cuanto a las economías públicas a los préstamos concedidos para el fomento de inversiones (ver cuadro 2). Estas medidas de ayuda de inversión solamente se consideran como gasto en la estadística de Hacienda Pública. Dentro del marco de los aspectos financieros a corto plazo no se diferencia entre préstamos y otros gastos, esto es, constituyen una carga de igual magnitud en el presupuesto. La Contabilidad Nacional considera los préstamos estatales —aunque por regla general éstos incluyen elementos notables de subvención—, por el contrario, como procesos de financiación, que originan en el Estado un exigible y en el sector privado las correspondientes obligaciones.

La Contabilidad Nacional debe abarcar todos los procesos que contribuyen en un período a la creación de valor económico en su totalidad. Pero éstos no son posibles de determinar con toda exactitud, por lo que se encuentra avocado, en magnitud nada despreciable, a estimaciones. En la estadística de la Hacienda Pública, por el contrario, solamente se consideran aquellos gastos efectivamente realizados y no estimaciones. **Las inversiones de las**

empresas brutas se reflejan en la estadística de la Hacienda Pública, ya que estas empresas, con sus gastos e ingresos, están reflejadas en los planes y contabilidad de los correspondientes presupuestos. En la Contabilidad Nacional, en la que se adopta otra limitación sectorial y en la que las inversiones se asignan al sector empresarial (privado), se realiza una separación de las inversiones de las empresas brutas con ayuda de estimaciones.

- Independientemente del derecho presupuestario, que anclado en el principio bruto se saldan en muchos casos, ingresos y gastos. Las posiciones más interesantes desde este punto de vista son las **primas de inversión**, que se “compensan” a la hora de estimar los impuestos de rentas y de sociedades con los importes de estos impuestos, antes de que éstos sean asignados a las corporaciones públicas participantes. Mientras que se mantenga este procedimiento no será posible, dentro de la estructura de datos de la estadística de la Hacienda Pública, determinar cuáles son en los distintos niveles los gastos de inversión realizados, esto es, elevar los importes incluidos en los presupuestos como gastos netos por aquellos importes estimados de subvenciones de inversión. Para la Contabilidad Nacional, por el contrario, no existe ningún problema nuevo para reflejar las subvenciones de inversión, y con ello el importe bruto de los gastos de inversión, aparte de las dificultades de estimación.

Dejando a un lado las diferencias anteriormente mencionadas en la determinación de la inversión pública en la estadística de la Hacienda Pública, por un lado, y en la Contabilidad Nacional, por otro lado, se va a investigar en el apartado 3 cómo debe delimitarse de forma correcta el concepto de inversión. Por un lado, se ha de preguntar si es correcto que se estimen las inversiones en capital humano e “inversiones materiales” en el sector de defensa. Además, se ha de examinar si en las medidas de fomento de las inversiones junto con las primas y préstamos no deberían considerarse también las exenciones fiscales concedidas para inversiones materiales privadas. Además, se ha de plantear si las medidas de fomento de inversión —debe considerarse si se trata de gastos o de exenciones fiscales— deben incluirse como inversiones públicas. Por último, se ha de investigar si el concepto de inversión bruta o neta es el que debe predominar, especialmente por lo que se refiere al artículo 115 GG.

2.2. EL CONCEPTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EN LA LEY Y EN LAS PRESCRIPCIONES ADMINISTRATIVAS

Son muchas las leyes y prescripciones administrativas que incluyen el concepto de inversión pública.

2.2.1. *Ley Fundamental (GG)*

La Ley Fundamental utiliza el concepto “inversiones” en dos lugares del texto. Por un lado, con referencia a la regulación del federalismo cooperativo, en el artículo 104 A, apartado 4 GG, y por otro lado, como limitación de la capacidad crediticia estatal, en el artículo 115, apartado 1, frase 2 GG. Ambas regulaciones tienen en común que se refieren a modificaciones de la Ley Fundamental a través de las cuales entró el concepto en el derecho constitucional.

2.2.1.1. *Artículo 115 GG*

El artículo 115, apartado 1 GG, delimita el importe de la capacidad crediticia permitida al Estado en relación con “los gastos presupuestarios para inversiones”. Es seguro que no puede definirse lo que es inversión según esa prescripción por el mero hecho de que se incluya como inversión en el presupuesto. En la Ley Fundamental no se encuentra reflejada ninguna definición legal; la ley de proceso, según el artículo 115, apartado 1, frase 3 GG, no se ha desarrollado todavía.

Si se parte de la fundamentación del proyecto gubernamental para la nueva concepción del artículo 115 GG, se deben entender bajo el concepto de “gastos para inversiones” los gastos públicos para medidas, “que desde el punto de vista macroeconómico mantienen los medios de producción de la economía, los incrementan o los mejoran” (PT-Impreso V/3040 134, pág. 47). La literatura jurídica ha aceptado esta definición sin excepción de forma global o solamente con ligeras modificaciones.

Con lo cual existe una cierta unanimidad de que según el artículo 115, apartado 1 GG, la rentabilidad económica singular no posee ninguna importancia para la delimitación de la inversión pública.

Por lo demás, se es consciente de que esta formulación de la fundamentación gubernamental permite una interpretación extraordinariamente amplia y en principio muy indeterminada (“una clasificación muy general”). Posiblemente, sin embargo, hay que recurrir a los precedentes que dieron origen a esta prescripción para obtener una base que refleje la idea del legislador constitucional en cuanto a lo que se entiende por delimitación de los gastos de inversión. Esto tiene validez en cuanto a los gastos para las compras de instalaciones y de bienes de larga duración en el ámbito de la defensa, que, según una opinión generalmente aceptada, no deben considerarse como inversiones en el sentido del artículo 115, apartado 1 GG.

Hasta la modificación de la Ley fundamental, se consideraban las reglas “clásicas” de la financiación estatal, que se referían al endeudamiento público en situaciones especiales y que solamente lo permitía en tanto en cuanto como aceptación de créditos dentro del marco de un presupuesto extraordinario que debiera de equilibrarse y para cubrir determinados proyectos “rentables”.

De acuerdo con el artículo 87, la Constitución de Weimar se vincula, por lo tanto, la primera concepción del artículo 115 GG en cuanto a la aceptación de créditos por el Estado Federal de acuerdo con tres condiciones:

- Necesidad extraordinaria.
- Utilización de los gastos por regla general, sólo para “objetos productivos”.
- Regulación legal a nivel federal.

Estas condiciones apenas podían limitar la capacidad crediticia, ya que el concepto de “gastos para objetos productivos” en el transcurso del tiempo se continúa ampliando y, por último, se desbordó, yendo más allá del significado original —en sentido de la economía privada como gastos “rentables”—.

A la vista de la creciente crítica científica y de la nueva orientación de la economía en su conjunto (artículo 109, apartado 2 GG de la economía presupuestaria), se propuso el proyecto gubernamental en cuanto a la reforma del presupuesto como objetivo a realizar dentro del marco de la transición de la política de la Hacienda Pública del mero “cubrimiento de las necesidades” para una mayor consideración de las funciones presupuestarias en cuanto a su incidencia de la política económica para dar el paso de una modernización de la estructura presupuestaria. Correspondiendo a esta evolución, debería considerarse, especialmente como consecuencia de la nueva concepción del artículo 115 GG, “sustituir el principio de cubrimiento tradicional vinculado a un objeto por una contemplación moderna de una vinculación a la situación”. Y en este sentido se propuso la formulación siguiente: “los ingresos provenientes de créditos no deben rebasar por regla general la suma de los gastos previstos en el presupuesto para inversiones”. Con lo cual se trataba al mismo tiempo de fijar un límite máximo de la capacidad crediticia para las situaciones económicas normales.

En el transcurso de las deliberaciones en el Comité se modificó el texto. En lugar de “los ingresos de créditos no deben rebasar por regla general...”, se define actualmente: “los ingresos de los créditos no pueden ser rebasados..., las excepciones son solamente permitidas para contrarrestar una distorsión que se produjese en el equilibrio económico global”. Esto no implicaba una modificación del objetivo inicial. Así, insiste el informador, tanto el comité jurídico como también el presupuestario están de acuerdo con el Gobierno federal “de que la referencia existente hasta ahora al objeto de cuanto a la capacidad crediticia debe dejar paso a un punto de vista más moderno de una contemplación de la capacidad crediticia basada en la situación” (véase BT-Impreso V/3605, pág. 13).

El sí, con la Ley, la concepción realizada, en cuanto a la reforma perseguida por el legislador, corresponde al objetivo que se propuso o si la referencia al objeto del endeudamiento se ha reflejado en un nuevo planteamiento conceptual, puede

ponerse en duda. De forma clara puede deducirse del proceso de nacimiento de este concepto que el legislador constitucional quería ver reflejado en la determinación de la capacidad crediticia la exigencia del equilibrio económico global y no sólo en lo que se refiere a que se rebasan en los límites máximos que se recogen en el artículo 115, apartado 1, frase 2 GG. Según el cual, en el artículo 109, apartado 2 GG, en cierta medida, puede considerarse como una característica determinante no escrita del artículo 115, apartado 1 GG. Si la denominación “referida a la situación” es la ajustada no precisa aquí de una mayor aclaración.

Pero es que además el legislador constitucional partió de que el plan presupuestario (futuro) se debe orientar al plan de cuentas. Lo que es verdaderamente destacable es la acentuación de los puntos de vista económicos: fundamento de la sistemática debiera ser “la clasificación de las cuentas estatales dentro del marco de la Contabilidad Nacional”. Esta preocupación del legislador —de una vinculación fundamental del presupuesto estatal a la Contabilidad Nacional— no debe desestimarse en el planteamiento de la limitación de los gastos por inversión dentro del artículo 115, apartado 1 GG.

Por último, a los efectos de la exégesis del concepto de la inversión posee una importancia muy relevante si la función de la prescripción es la de mantener el **endeudamiento de forma efectiva dentro de determinados límites**. Una parte de la literatura parece deducir, igual que anteriormente, que la importancia fundamental de la regulación debe verse en la restricción general de la capacidad crediticia, y de ahí deducen que el concepto de inversión se interpreta de forma muy estricta. En la información legislativa disponible no se encuentran, sin embargo, confirmaciones unívocas a este respecto. A la vista de la utilización semántica, el concepto debe considerarse desde el punto de vista de la técnica jurídica como un concepto jurídico indeterminado.

En parte, también se resalta expresamente que esta concepción contiene una zona de juego para un enjuiciamiento a favor del legislador del presupuesto y/o del Gobierno Federal. Una determinación más exacta en cuanto a su volumen exige, sin embargo, una aclaración adicional. En parte, se cuestiona totalmente si es posible encontrar un concepto de inversión unívoco desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional. En cualquiera de los casos, el artículo 115 GG no contiene ninguna característica determinante de la que pueda deducirse de forma directa un número determinado como cifra máxima de la capacidad crediticia permitida.

Una parte notable de la literatura científica jurídica cree, sin embargo, poder deducir de la interpretación del concepto de inversión del artículo 115, apartado 1 GG, un límite superior —cuantificado— de la capacidad crediticia:

- Las delimitaciones se orientan, en primer lugar, a la enumeración a título de ejemplo en la fundamentación del proyecto gubernamental. Allí se dice, en conexión con la definición anteriormente señalada de los gastos de inversión: “a este respecto se consideran, por ejemplo, las medidas de construcción, la adquisición de bienes materiales muebles y de notable valor, la adquisición de participaciones, préstamos y ayuda de inversión (BT-Impreso V/3040, 134. pág. 47)”.
- Por consiguiente, y de acuerdo con este planteamiento, no juega ningún papel el que el patrimonio del Estado Federal se vea incrementado o no de forma inmediata. Por otro lado, se consideran siempre los préstamos del Estado Federal como inversiones, independientemente de su objeto de utilización y de las partes de subvención que puedan contener.
- Y puesto que la definición propiamente dicha va mucho más allá de los ejemplos enumerados, y a los efectos de una delimitación detallada operativa, se decide en base al plan de cuentas (párrafo 13, apartado 3, BHO). Fundamentalmente deben considerarse los grupos básicos 7 y 8 como inversiones en el sentido del artículo 115, apartado 1, frase 2 GG.

El plan de cuentas incluye en los grupos principales 7 y 8 los siguientes gastos:

7. Medidas de construcción.

8. Otros gastos para medidas de fomento de inversión e inversiones propiamente dichas.

En el plan de cuentas se caracterizan estas inversiones de la manera siguiente: “las inversiones son las compras y la producción propia (construcciones) de bienes muebles e inmuebles permanentes (que se incluyen básicamente en las cuentas patrimoniales o, en caso de que éstas falten, en las relaciones de existencias y de bienes que deben ser incluidas en el activo) con el objetivo de incrementar la producción de bienes y servicios, y con ello el faltar también un incremento de las posibilidades de consumo en un momento posterior.

La asignación de los bienes muebles a los bienes de inversión depende, entre otros aspectos, del período de utilización del bien y de un límite mínimo de valor para el caso de adquisición.

El período de vida debe ser superior a un año; el valor mínimo de estos bienes se fija de manera específica para cada tipo de bienes. Solamente para el caso en el que se rebasen estos valores mínimos se considera el caso de compra como inversión.

En detalle, se incluyen entre inversiones y medidas de fomento de inversión las siguientes:

81. Adquisición de bienes muebles.
82. Adquisición de bienes inmuebles.
83. Adquisición de participaciones y otras inversiones parecidas.
85. Préstamos al sector público.
86. Préstamos a otros sectores.
87. Utilización de garantías.
88. Asignación para inversiones en el sector público.
89. Primas para inversiones en otros sectores.

La vinculación jurídica del plan de cuentas y la configuración conceptual jurídico-constitucional queda, sin embargo, en la oscuridad, aunque de forma individual puede señalarse que el legislador constitucional se ha encontrado ya con esta sistemática desarrollada y se ha referido de forma expresa a la misma.

El plan de cuentas se desarrolló con la reforma presupuestaria de 1969 en colaboración con los Estados Federados, pero ha permanecido, en un principio, como cuestión interna de la administración y no ha sido publicada. Y puesto que constituye el fundamento para la **nueva** sistemática presupuestaria, sobre la que descansa ya el plan presupuestario federal a partir del presupuesto de 1969, se había planteado ya antes del asesoramiento parlamentario de la modificación del artículo 115 GG y de la legislación presupuestaria existente y que en noviembre de 1967 se canalizó a las autoridades federales supremas.

Como parte de las nuevas prescripciones establecidas en cuanto a la sistemática presupuestaria del Estado Federal (VV-HB) del 26 de octubre de 1973, se publicó ya de una forma generalmente accesible (Ministerio Federal de Finanzas 1973, pág. 618). Estas prescripciones administrativas se adaptan constantemente a la evolución.

El si se puede hablar de una “sistemática desarrollada”, y a la vista del nuevo ordenamiento de clasificación presupuestaria en los sectores que aquí interesan (eliminación de la separación del concepto de inversión), puede considerarse extraordinariamente cuestionable. Pero de todas maneras puede señalarse que el plan de cuentas, al menos, existía desde el punto de vista interno de la administración en el momento en el que el legislador se planteó el problema del artículo 115 GG. El si el legislador lo conocía y hasta qué punto lo incluyó en sus deseos, no puede establecerse de forma exacta. Lo que no es discutible, sin embargo, es que no existe ninguna definición del concepto de inversión, según el artículo 115, apartado 1, frase 2 GG, en la forma de una prescripción de acuerdo con el artículo 115, apar-

tado 1, frase 3 GG, de una Ley Federal. El plan de cuentas mencionado en el artículo 13, apartado 2, frase 3 BHO, es una mera prescripción administrativa y se trata solamente de una regulación **en base** a una ley federal y no **como consecuencia de** una ley federal. Como prescripción administrativa no puede delimitarse el concepto de inversión de forma vinculante, ya que con ello se realizaría una interpretación auténtica de la Constitución por el Ejecutivo.

2.2.1.2. *Artículo 104a GG*

El artículo 104a GG contiene la fundamentación jurídica constitucional para la concesión de ayudas financieras del Estado Federal a los Estados Federados. El objeto de las ayudas financieras es el fomento de las inversiones especialmente importantes de los Estados Federados y de los municipios (asociaciones municipales).

En consideración de su carácter excepcional, las ayudas financieras deben limitarse al sector funcional, en el que el Estado Federal, en cumplimiento de su responsabilidad para la evolución económica global y sus obligaciones con respecto a la coordinación suprarregional, tiene un interés especial. Y puesto que las ayudas financieras significan una ruptura con el principio fundamental de la conexión entre la responsabilidad de los gastos y de las funciones, debe verse en la función delimitadora la importancia fundamental de la regulación.

Partiendo de este hecho, es cuestionable si las consideraciones en cuanto al concepto de inversión del artículo 115 GG deben ser consideradas aquí.

En la documentación legal disponible no puede encontrarse una definición. El concepto debe ser determinado en base a criterios económicos. El si debe verse en ello una contradicción con respecto al artículo 115, apartado 1 GG, puede ponerse en duda. Una aceptación del plan de cuentas no es, sin embargo, aceptable sin más, incluso cuando dentro del marco del artículo 115, apartado 1 GG, solamente se utilice como punto de referencia.

El artículo 104 a apartado 4 GG, debe abarcar más bien sólo aquellas inversiones materiales que los propios Estados Federados o municipios realicen por sí mismos o que fomenten en terceros. Los préstamos no son, independientemente de su utilización, ninguna inversión en el sentido de esta prescripción.

Debe, por lo tanto, observarse que el artículo 104 a, apartado 4 GG, no regula las inversiones del Estado Federal, sino solamente las ayudas de inversión. Las asignaciones del Estado Federal a terceros se excluyen del artículo 104 a, apartado 4 GG. La forma de ayuda no tiene aquí ninguna importancia (préstamos, primas o asignaciones).

La importancia práctica de estas consideraciones delimitadoras es, sin embargo, más reducida que en caso del artículo 115, apartado 1 GG. Según el artículo 104 a, apartado 4, frase 2 GG, se ha de regular de forma más concreta, “especialmente las clases de las inversiones a fomentar” mediante ley federal o mediante acuerdos administrativos en base a la Ley de Presupuestos Federales.

Hasta ahora se han fijado los sectores de inversión para la utilización de ayudas financieras del Estado Federal en la Ley de Fomento de la Construcción de Ciudades, en la Ley de Financiación de Transportes Municipales, en la Ley de Financiación de Hospitales, en la Ley de Ahorro Energético y Modernización, así como en la II Ley de Construcción de Viviendas. Una definición legal (vinculante) de los costes de inversión solamente puede encontrarse en el artículo 2, número 2 KHG. Según esta ley, se entiende bajo el concepto de costes de inversión los costes de construcción (nueva construcción, transformación y ampliación) de hospitales, incluyendo las compras nuevas o de reposición de bienes inmovilizados. Todos los costes de los terrenos se excluyen, sin embargo, de forma expresa, de estos importes.

El resto de las leyes que configuran las medidas que facilitan el fomento federal con su ayuda financiera se incluyen en las inversiones.

Una de las características fundamentales de todas las leyes es la limitación a las **medidas de construcción** de todo tipo y, en el mejor de los casos, a la adquisición de los bienes inmovilizados, con respecto a lo cual el tipo de ayuda financiera es variable. Tampoco juega ningún papel significativo el si se trata de adquisiciones primeras o se trata de reposiciones (inversiones de sustitución, de ampliación o de racionalización). En este sentido, las leyes corresponden a la interpretación del concepto de inversión como inversión material (bruta) de los Estados Federados, municipios o terceros.

Lo que no tiene la interpretación única, sin embargo, es el tratamiento de los costes de los terrenos. En parte no son objeto de fomento y no están incluidos como tal (artículo 2 KHG; con excepción de los “costes de formalización” artículo 4, apartado 2, frase 2 GVFG) y en parte están incluidos (artículo 42, apartado 1, II, de la Ley de Construcción de Viviendas; artículo 54, apartado 3, y artículo 56 de las Leyes de Fomento y Construcciones Municipales).

Esta línea la abandonan solamente dos prescripciones: según el artículo 11, en combinación con el artículo 2, núm. 3 a KHG, puede apoyarse en lugar de la compra también la mera utilización de los bienes inmovilizados y el artículo 58 junto con el artículo 2, apartado 3 de la Ley de Construcción de Ciudades, prevé la disposición de medios para medidas de desarrollo —esto es, la creación de nuevos municipios, el desarrollo de municipios existentes en nuevas unidades urbanizadas o la ampliación de zonas urbanas existentes, incluyendo las necesidades comunitarias y las consecuentes instalaciones. Y puesto que, según el artículo 104 a, apartado 4,

frase 1 GG, solamente están previstas ciertas “inversiones”, se ha de plantear la pregunta de si no se ha abandonado ya con estas regulaciones el área de una determinación más precisa del concepto de inversión.

2.2.2. *Derecho Federal*

En muchas de las prescripciones de las leyes fundamentales del presupuesto (artículo 15, apartado 1, frase 1; artículo 21, apartado 2, 50, apartados 4-6 HGrG) (4) del ordenamiento del presupuesto federal (artículo 18, apartado 1, 19, apartado 1, frase 1 BHO) y la Ley de Estabilidad (artículo 6, apartado 2; artículos 10, 11, 19, 20, apartado 2, frase 3 StWG) utilizan igualmente el concepto de inversiones. Al menos la HGrG y la BHO plantean de forma decisiva también la delimitación del plan de cuentas y corresponden con ello a la interpretación dominante del artículo 115, apartado 1 GG. Ahora bien, todo ello son tendencias que se aprecian en el ejecutivo, sobre los grupos principales 7 y 8 dentro del marco del artículo 15, apartado 1 HGrG, artículo 19, apartado 1 BHO (transferibilidad) y del artículo 50, apartados 4-6 HGrG (planificación financiera), gastos en el sentido del grupo superior 55 (compras de defensa) que se trata de conexas con inversiones. Así, en los programas de inversión del Estado Federal se reflejan también las medidas de construcciones militares, así como las adquisiciones. Ninguna otra línea permite de forma tan clara conocer en el StWG la utilización del concepto de inversión. En la interpretación del artículo 104 a, apartado 4 GG para el artículo 6, apartado 2 StWG, en parte descansa el concepto de inversión correspondiente a la jurisprudencia presupuestaria para los artículos 10, 11 StWG y, por último, una comprensión del derecho municipal para los artículos 19, 20, apartado 2, frase 3 StWG.

2.2.3. *Derecho constitucional de los Estados Federados*

Las regulaciones jurídicas constitucionales de los Estados Federados no coinciden con el artículo 115, apartado GG. En parte, corresponden a las nuevas regulaciones legales (así la constitución del Estado Federado de Baden-Wuerttemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen y Renania-Palatinado); las constituciones de los demás Estados federados se orientan todavía a las reglas “clásicas” de cubrimiento, tal como se expresa en el artículo 115 GG.

(4) HGrG: Haushaltsgrundsatzgesetz.

2.2.4. *Ordenamiento del presupuesto de los Estados Federados*

En contraposición a las constituciones de los Estados Federados, los ordenamientos presupuestarios de estos Estados coinciden con la nueva regulación. Solamente en Berlín se mantiene de forma rudimentaria la antigua regla de cubrimiento, ya que según el artículo 97 del ordenamiento presupuestario de los Estados Federados, exige que se disponga como condición adicional para la aceptación de préstamos una necesidad extraordinaria.

2.2.5. *Derecho Municipal*

Un concepto de inversión específico puede encontrarse, por último, en el derecho municipal. A pesar de las diferentes interpretaciones jurídicas en este sector, se han unificado las prescripciones jurídicas presupuestarias existentes en todos los Estados Federados, ya que descansan en un proyecto general a nivel de todo el Estado. Por lo tanto, se puede partir en el análisis que a continuación se expresa de las prescripciones del derecho del Estado Federal de Renania-Westfalia como ejemplo para el derecho presupuestario de las corporaciones municipales.

Por lo que afecta a la regulación jurídica positiva, se debe diferenciar entre “inversiones” y “medidas por fomento de las inversiones” que se contienen en el artículo 46 del ordenamiento presupuestario municipal y que puede describirse en los siguientes términos:

- “13. Inversiones.
Gastos para la modificación del patrimonio de instalaciones.
- 14. Medidas para el fomento de las inversiones.
Asignaciones, subvenciones y préstamos para inversiones de terceros y para inversiones de patrimonios especiales con cuentas especiales:
- 2. Patrimonio inmovilizado.
Las partes del patrimonio que sirven permanentemente a la realización de funciones que en detalle serían las siguientes:
 - 2.1. Terrenos.
 - 2.2. Bienes muebles, con la excepción de los bienes económicos de poco valor en el sentido de la ley fiscal de rentas.
 - 2.3. Derechos materiales.
 - 2.4. Participaciones, así como valores mobiliarios, que ha adquirido el municipio a los efectos de participación.

- 2.5. Exigible proveniente de empréstitos que ha concedido el municipio de los medios presupuestarios para poder realizar una función.
- 2.6. Imposiciones del capital de los municipios en federaciones vinculadas a una tarea o función u otras asociaciones municipales.
- 2.7. El capital propio que han aportado los municipios en su patrimonio específico con cuenta especial.”

A pesar de que en el artículo 46 GemHVO se expresa de forma tácita la consideración de estas características conceptuales sólo para la utilización de esta disposición, se adoptan regularmente para todo el derecho presupuestario, esto es, incluso también en especial para todas las prescripciones correspondientes al ordenamiento municipal.

Las prescripciones jurídicas presupuestarias no solamente tienen validez para los municipios, sino también para todas las asociaciones municipales entre municipios. Las prescripciones administrativas vinculantes para la utilización por el derecho presupuestario municipal reflejan fundamentalmente las delimitaciones señaladas e incluso las detallan más, por ejemplo, mediante planes de cuentas más detallados y prescripciones de ordenación.

En el ordenamiento municipal de Renania del Norte Westfalia, y como anexo 7 a la VV-GemVHO de acuerdo con el artículo 119, apartado 3, se declara como vinculante el esquema de un plan de cuentas global y que refleja en el presupuesto las medidas de construcción (grupos números 94-96) y otras inversiones (grupos números 92, 93, 98 y 991) de forma específica. En la agrupación global —que se declara como vinculante en el anexo 8— se pueden encontrar, entre otras, las siguientes asignaciones:

- 9 Gastos del presupuesto patrimonial.
- 92 Concesiones de préstamos (clasificados según receptores).
- 93 Adquisiciones de participaciones, imposiciones de capital.
- 932 Adquisición de terrenos.
- 935 Adquisición de bienes muebles del patrimonio inmovilizado.
- 94 ...
- 95 ...
- 96 Medidas de construcción.
- 98 Asignaciones y primas de inversiones (clasificados según destinatarios).
- 990 ...
- 991 Disolución de cargas permanentes.
- 992 ...

La definición de las inversiones en el número 7.1 de las prescripciones administrativas sobre la clasificación y la agrupación de los planes de cuentas presupuestarios de los municipios y de las asociaciones municipales no se encuentra, sin embargo, en consonancia con las determinaciones conceptuales del ordenamiento presupuestario municipal. Según éste, deben incluirse en el grupo 93 (adquisiciones patrimoniales), 94-96 (medidas de construcción) y 98 (asignaciones y primas por inversiones) a las inversiones. Faltan, sin embargo, los grupos 92 (concesión de préstamos, independientemente del motivo de utilización) y el subgrupo 991 (disolución de cargas permanentes).

Falta ahora nada más comprobar la aplicabilidad de las regulaciones del derecho municipal por lo que se refiere al derecho presupuestario del Estado Federal y de los Estados Federados.

El derecho presupuestario municipal está caracterizado por aspectos específicos que pudieran contraponerse a un tal análisis:

- Separación de los presupuestos de administración y patrimoniales, artículo 65, apartado 2 GO NRW.
- Diferenciación conceptual de inversiones y de medidas de fomento de inversiones.
- Configuración diferente de las aceptaciones de crédito:
 - Subsidiaridad de la financiación crediticia, artículo 63, apartado 3 GO NRW.
 - Aceptación de créditos solamente en el presupuesto patrimonial y solamente para inversiones, medidas de fomento de inversión y para reestructuración de endeudamientos (no para la amortización normal) sin posibilidades de interrupción para el caso de que se produjesen distorsiones del equilibrio económico global, artículo 72, apartado 1 GO NRW.
 - Consideración única según el principio bruto, artículo 14, apartado 1 Gem HVO.
 - aprobación de las aceptaciones de crédito por las autoridades de supervisión, artículo 72, apartado 2 GO NRW.

Esta diferencia, fundamentalmente técnico formal, permite apreciar que el derecho presupuestario municipal se orienta, básicamente, a una actuación de economía empresarial. A diferencia de los presupuestos de administración y de patrimonios, debe facilitar, a título de ejemplo, —apoyándose en el plan de cuentas de las empresas industriales— una separación entre aquellos procesos empresariales que corresponden a la administración y aquellas otras variaciones que corresponden a las cuentas

patrimoniales. La asignación de gastos para la adquisición o productos de bienes materiales del presupuesto patrimonial se realiza según el límite inferior correspondiente a los 800 DM señalados en el derecho fiscal. Sobre todo, sorprende que las regulaciones parecen apoyarse en las preocupaciones constantes del equilibrio financiero de las corporaciones, y ello como si tuviera validez el que la capacidad de pagos de una empresa económica tiene que estar asegurada, esto es, que las exigencias para una aprobación por lo que respecta a un importe total de aceptación de crédito y la clasificación del presupuesto en dos partes está vinculado a la prohibición de la aceptación de créditos en el presupuesto de administración, se orienta fundamentalmente al criterio de equilibrio de pagos.

Esta preocupación de la capacidad presupuestaria —sobre todo por lo que se refiere a la capacidad crediticia— no está igualmente extendida a niveles de Estado Federal o de Estados Federados. Pero a pesar de todo ello no puede desconocerse que en cuestiones fundamentales existe coincidencia. Así, en principio, existe la exigencia en el derecho presupuestario municipal de que se debe orientar a una política fiscal con consecuencias en la política económica (VV núm. 1.1). La Ley de Estabilidad, por lo tanto, obliga de forma expresa también a los municipios a realizar un comportamiento conforme a la coyuntura (artículo 16). Sin embargo, es decisivo que las agrupaciones de sus presupuestos —lo mismo que en el Estado Federal como en los presupuestos de los Estados Federados— se orientan a la sistemática de las cuentas estatales dentro del marco de la Contabilidad Nacional.

2.3. RESUMEN

Considerando la situación del apartado 2.2, puede trazarse el siguiente resumen: la expresión “inversiones” encuentra una contemplación relativamente reciente en los textos legales y constitucionales.

Hasta ahora no se ha desarrollado una determinación conceptual única y generalmente aceptada por lo que respecta al derecho público. La praxis estatal se apoya fundamentalmente en la utilización de los planes de cuentas, que no son más que meras prescripciones administrativas y que con ello no son vinculantes jurídicamente. El derecho constitucional, que utiliza dos veces la expresión, precisamente en el artículo 104 a, apartado 4 GG, y en el artículo 115, apartado 1, frase 2 GG, no ofrece tampoco ninguna delimitación unívoca. En el marco del artículo 115 GG falta una definición legal que debería estar incluida en las prescripciones de la ley correspondiente. El plan de agrupación de cuentas solamente constituye una referencia de interpretación. Por el contrario, las leyes de ejecución en cuanto al artículo 104 a, apartado 4 GG, descansan en varias delimitaciones de este artículo, orientándose al

objeto, pero que si bien no se cubren en su totalidad, en una amplia interpretación sí lo realiza. En el sector del derecho municipal las ordenanzas presupuestarias municipales ofrecen a la praxis de la administración definiciones orientadoras de inversiones, o bien medidas de fomento de inversión. Ahora bien, las prescripciones administrativas que se han producido se diferencian relativamente poco. En su conjunto puede decirse que a pesar de ciertas diferencias en las interpretaciones reguladoras jurídicas, el plan de agrupación de cuentas fácticamente constituye la base.

Por lo que respecta al artículo 115 GG, puede determinarse una cierta unanimidad que, correspondiendo a la formulación de la fundamentación legal, se orienta en una contemplación económica global. Para la delimitación en cada caso concreto se tiene que recurrir a interpretaciones económicas tal como se va a especificar a continuación. Para la acentuación de tales puntos de vista económicos se encuentra documentación unívoca. Así, de acuerdo con las ideas del legislador constitucional, la clasificación de las cuentas estatales dentro del marco de la Contabilidad Nacional debe ser la base para una nueva sistemática. Las consideraciones de delimitación económica deben considerarse desde el punto de vista constitucional, sin embargo, con las siguientes dimensiones: de los precedentes históricos no puede documentarse de forma unívoca que la capacidad crediticia pueda ser contenida de forma general. Para ello el límite elegido era ya entonces muy alto. Unívocamente, lo que se pretendía era establecer un límite superior cuantificado que hiciera imposible un desbordamiento de la capacidad crediticia.

3. El concepto de inversión pública en el análisis económico

3.1. EL CONCEPTO DE INVERSIÓN EN GENERAL

Si se analiza la utilización de los bienes producidos en una economía, puede apreciarse que una parte de los mismos se utiliza en el período corriente y que una parte de ellos, por el contrario, también se utiliza en períodos futuros. Con ayuda de este criterio de periodificación puede diferenciarse entre bienes de consumo y bienes de inversión. Esto sucede frecuentemente; sin embargo, también pueden utilizarse otros criterios delimitadores para diferenciar entre bienes de consumo y de inversión. Qué criterio debe considerarse en casos concretos debe depender, en primer lugar, de las consideraciones del objeto de tal interpretación. Por consiguiente, no existe de manera fundamental un solo concepto de inversión universalmente válido para todo tipo de problema.

Por lo general, las inversiones están caracterizadas por el hecho de que mantienen o elevan los niveles de capital reproducibles de una economía. En la medida en que una parte de las inversiones brutas solamente sustituyan la disminución de los niveles de capital, se habla de inversiones de sustitución; en la medida en que elevan estos patrimonios de capital, se habla de inversiones netas. Puesto que los patrimonios reales de capital también se encuentran reflejados en la cuenta patrimonial de una economía, existe una estrecha relación entre inversión y patrimonio.

En la definición de inversiones se puede también partir de la utilización de la renta nacional para los bienes de consumo e inversión. Las inversiones serían aquella parte de la renta que se utiliza en el mantenimiento e incremento del patrimonio de capital económico. Al mismo tiempo, no se introduce el objetivo del proceso de inversión, la modificación de los bienes patrimoniales de capital de forma explícita, por regla general, en la definición de inversiones, sino que únicamente se considera

la corriente de rentas en la distribución entre consumo y acumulación de capital, o bien entre consumo actual y consumo futuro.

Además existe la posibilidad de orientar la definición hacia aspectos financieros. Se trata en estos casos de la cuestión de facilitar los medios para el incremento o mantenimiento del stock de capital. Este aspecto juega un papel —sobre todo en las consideraciones de tipo económico— singular para poder fijar la dotación de capital necesario para el mantenimiento, incremento y mejora de la dotación de capital empresarial, lo que implica, a su vez, el que no pueda ser elegido ni el hecho objetivo del incremento del patrimonio de capital o la intención de la dirección empresarial, esto es, un elemento subjetivo, como criterio de ordenación.

Si no se contempla una economía en su conjunto, sino cada una de las unidades económicas, una empresa o una corporación pública, se ha de considerar en este caso que determinadas unidades económicas proporcionan medios monetarios para las inversiones de terceros, bien sea a través de préstamos, participaciones o subvenciones. Estas deben asignarse bajo el aspecto financiero de las unidades económicas que las aportan. Un criterio orientado a tales unidades económicas singulares implica una delimitación conceptual también para los presupuestos públicos determinados, sobre todo cuando las consecuencias de una política presupuestaria determinada deben determinarse por su incidencia en otras economías públicas o en unidades económicas privadas. Por lo tanto, en la argumentación que se expone a continuación con referencia a la financiación de las inversiones se separan y se comparan aspectos de economía global y aspectos de economía singular.

Se han de diferenciar, además del aspecto de la financiación de las inversiones, los aspectos correspondientes a la formación patrimonial. En la financiación se plantea la pregunta de quién contribuye a la financiación de las inversiones, independientemente de que al mismo tiempo se incrementen los valores patrimoniales. La contribución financiera y la formación patrimonial pueden diferenciarse notablemente en las unidades económicas singulares. Desde el punto de vista económico global se distingue ciertamente entre formación patrimonial e inversiones nacionales (neto) solamente mediante el saldo de la balanza de cuenta corriente frente al extranjero; desde el punto de vista de las economías singulares, se pueden determinar, sin embargo, en base a la capacidad crediticia y a las transferencias patrimoniales, señalando fuertes diferencias entre la aportación de un sector a la financiación de inversiones materiales propias y ajenas y la configuración patrimonial de este sector. Esto tiene una importancia especial para el Estado, tal y como se verá más adelante.

Cualquiera que sea la característica que se adopte para la definición, se plantean dificultades notables para darle operatividad a un concepto de inversión, sobre todo en lo que se refiere a la delimitación material, espacial y temporal de las inversiones. Esto afecta en su aspecto material, sobre todo, a las cuestiones de

consideración de los gastos para la educación y formación, etc., cuyo carácter de inversión está claro; en cuanto a los aspectos espaciales, se refieren a la ampliación de la consideración más allá de los sectores nacionales, y en cuanto a los aspectos temporales, la fijación de la duración de los períodos de los que depende de forma decisiva la asignación de las inversiones. Estas son las cuestiones que se tratarán en los siguientes apartados.

3.2. PROBLEMAS ESPECIALES DE LA DELIMITACIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

Si se considera también un presupuesto público como una unidad productiva, y se diferencia en sus gastos entre los gastos de consumo y los de inversión, se puede realizar esta diferenciación con ayuda de los criterios de periodificación. Si el año presupuestario constituye el período de referencia, todos aquellos gastos de un presupuesto público están caracterizados como inversiones, aún cuando produzcan prestaciones o resultados en períodos futuros (también). Para la delimitación conceptual no es relevante el si estas prestaciones corresponden a los sectores públicos o privados y si estos gastos públicos modifican los stocks de capital en el sector privado o público. Ya que esta última pregunta que se plantea afecta meramente al portador y los derechos de disponibilidad sobre los patrimonios y no a la cualificación de las modificaciones patrimoniales como inversión. Se trata solamente del hecho de que el sector público como portador de las inversiones sea el que soporte la financiación de las inversiones, públicas o privadas, en su totalidad o en parte.

Y puesto que para la determinación de las inversiones públicas del sector Estado o incluso de las inversiones en cada una de las corporaciones públicas tienen que desagregarse las magnitudes económicas globales, se plantea la pregunta del tratamiento que debe darse a los medios financieros que están vinculados a las inversiones previstas.

Si se trata de ordenar según el aspecto financiero, se han de asignar las subvenciones y las inversiones financieras al presupuesto financiero correspondiente, mientras que las obligaciones correspondientes en otras unidades económicas tienen que ser deducidas con el fin de evitar una doble contabilización.

Cuando las inversiones de un presupuesto público se encuentran determinadas, en cuanto a su contenido, se plantean nuevas dificultades en la valoración del volumen de inversión. Mientras que los bienes adquiridos del sector privado (imput) no plantean ningún problema especial de valoración, ya que aquí se encuentran con precios de mercado, es más difícil valorar aquellas aportaciones del presupuesto público (output). Esto tiene validez para la determinación del valor material de aquellas inversiones que no se realizan exclusivamente a través del mercado así como en cuanto a los rendimientos futuros; este último aspecto es, sobre todo,

importante cuando el valor de las inversiones se debe determinar en base de un procedimiento de valoración de resultados. En la praxis, por lo tanto, se recurre normalmente a los gastos que se producen con la producción.

Si el criterio de inversión para las inversiones públicas es el de los gastos públicos vinculados al proceso en los períodos siguientes, se plantea la pregunta de dónde y cómo se determinan estas futuras prestaciones. Mientras que los gastos por prestaciones de los bienes privados pueden ser medidos con el cálculo interno, esto es, con el cálculo propio de las unidades económicas que invierten y en base a los efectos que lo producen, la mayoría de los bienes públicos están precisamente caracterizados por el hecho de que las utilidades que aportan no se reflejan en primer lugar en el sector público, sino incluso predominantemente en el sector privado, sin que puedan precisarse unos ingresos de mercado. Tales bienes públicos (por ejemplo, seguridad) no pueden ser, por lo tanto, valorados con precios de mercado.

Corresponde, al parecer, por lo tanto, a la característica típica de las inversiones públicas de que no se puede partir de las prestaciones futuras esperadas para el sector público, sino para el conjunto económico. De forma análoga, tampoco se puede partir del stock de capital público, sino de stock de capital económico global. En este sentido, la asignación no solamente está determinada por el hecho de que un gasto material público (por ejemplo, construcción de escuelas) preste utilidades en un período que va más allá del de las prestaciones públicas (por ejemplo, aquí: formación), sino que viene caracterizado por el hecho de que la prestación pública en su conjunto y como tal utilidad futura que tiene lleva a que todos los gastos que se vinculan a la misma se consideran como inversiones (incluyendo los gastos de personal).

Puesto que la actividad pública desde el punto de vista económico solamente puede estar legitimada por el hecho de que todas sus prestaciones tienen una utilidad positiva y que aproximadamente toda actividad pública es importante para el desarrollo económico de períodos futuros, pudiera caerse en el hecho de que todo gasto público se interprete bajo un concepto de inversión amplio. Una salida a este dilema ofrecería una delimitación del concepto de inversión a aquellas prestaciones futuras que afectan al aparato de producción (material). Con ello se plantearía la pregunta del ordenamiento del capital humano.

3.3. ¿SE DEBE INCLUIR EL CAPITAL HUMANO?

En este aspecto, se plantea la cuestión de en qué medida aquellas inversiones que se realizan en los hombres para elevar su potencial productivo deben ser consideradas como un concepto general de inversiones. En la medida en que los gastos

públicos solamente elevan el consumo privado, por ejemplo, mediante los gastos corrientes en el sector cultural general, en analogía a la Contabilidad Nacional, se decide la cuestión de su asignación al consumo. Ahora bien, una tal asignación al sector de producción o de consumo no es posible, por regla general, produciéndose, sin embargo, consecuencias positivas difícilmente separables en ambos sectores, de manera que las consecuencias productivas de “las inversiones en los hombres” quedan indeterminadas. En la medida que se eleva la fuerza productiva del hombre, y en tanto que los correspondientes gastos aporten futuras prestaciones, debieran considerarse estos gastos, fundamentalmente, como inversiones cuando se utilizase el criterio de periodificación.

Tales gastos para el capital humano tienen una importancia **insignificativa** en los presupuestos públicos. Por ello, se puede partir del hecho de que muchos gastos para el fomento de la formación y de la salud elevan o mantienen el potencial de producción económico global de la misma manera que las inversiones en capital material. En la medida que esto se plantea es difícilmente comprensible cuando se considera la elevación y mantenimiento del capital en bienes materiales como inversión y, sin embargo, no se considera como tal la elevación y mantenimiento del capital humano.

Una contabilización de los gastos (de inversión) del capital humano posee, sin embargo, dificultades notables, objetivamente fundamentadas. Así, la separación de la parte de consumo y de producción, así como también su valoración, puede realizarse solamente con gran incertidumbre, e incluso con arbitrariedad. La asignación (por ejemplo, *learning by doing*) no siempre puede realizarse de una forma unívoca: los períodos de maduración son extraordinariamente largos y apenas es posible una periodificación adecuada. Pero, ahora bien, pudiera considerarse que determinados tipos de gastos perceptibles en sus consecuencias pudieran asignarse a las inversiones. Y puesto que esta asignación, sin embargo, tanto por lo que se refiere a los tipos de gasto, como entre los gastos no puede realizarse sin cierta arbitrariedad, se debe renunciar a la incorporación de los gastos globales en capital humano dentro del concepto de inversión, por motivos de operatividad y de criterio unívoco del concepto de inversión.

La cuestión que se plantea es si se deberían añadir a los gastos de personal que se producen, aquellos gastos en elementos materiales que exigen los anteriores dentro del concepto de inversión pública, pregunta que queda sin contestar. Puesto que estos gastos materiales, tal como se mencionará más adelante, se asignan a las inversiones materiales públicas.

Si se renuncia a la consideración del capital humano en las inversiones, tendrá como consecuencia que no solamente no se consideren las primas concedidas dentro del marco de la ley de fomento de formación a nivel federal, sino tampoco los correspondientes préstamos.

3.4. DELIMITACIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS A LAS INVERSIONES EN BIENES MATERIALES

3.4.1. *Las inversiones públicas en bienes materiales en su sentido estricto*

Si la definición más amplia del concepto de inversión es aquella que se refiere a la que contempla las utilidades futuras desde el punto de vista del conjunto económico, corresponde a un concepto más restringido de las inversiones públicas aquel que se refiere a la unidad de producción Estado y abarca, solamente aquellos gastos estatales que se producen para la producción estatal de prestaciones futuras, esto es, que elevan de los stocks de capital estatales. El hecho de que mediante el gasto público se eleven los stocks de capital privados no encuentra consideración. Una tal definición significa para el sector Estado en su conjunto una equiparación amplia de las inversiones públicas con respecto a las inversiones públicas en bienes materiales. Se encontrarían entre las inversiones públicas tanto lo que se refiere a otros sectores en cuanto a los bienes de inversión como también las instalaciones producidas por el propio Estado, únicamente en el sector público. Y en la medida en que las transacciones del Estado se contemplan desde el punto de vista económico global y ejercen solamente un intercambio activo sin que se modifique el potencial de producción económico global (por ejemplo, la adquisición de terrenos), no existe en el sentido económico global ninguna inversión, puesto que la inversión neta de un sujeto económico se encuentra frente a la desinversión de otro sujeto. En una consideración económica singular, por el contrario, la compra de terrenos debe de asignarse al presupuesto público como inversión material y la venta de terrenos debe deducirse.

Por lo demás, todas las inversiones públicas en bienes materiales —bien se trate de inversiones de inmovilizado, que se adquieren al sector privado, o se trate de instalaciones fabricadas por el propio sector público—, se deben valorar para la determinación de inversión bruta con su gasto correspondiente. Si se tratase de determinar las inversiones netas, deberán deducirse las inversiones de sustitución, lo cual solamente es practicable cuando el volumen de la disminución real de valor del patrimonio inmovilizado se ha determinado de forma exacta y suficiente en los importes de amortización. Por el contrario, son más fáciles de determinar las reparaciones y el mantenimiento.

Para la determinación de las inversiones materiales en el sector público tiene una importancia especial la pregunta de cómo se delimita al sector público frente al sector privado.

Aquí no se trata de la consideración de las inversiones de instituciones parafiscales, sino más bien se trata de las inversiones del Estado en empresas públicas y explotaciones que producen los denominados bienes mixtos. Si se pudiera asignar de

forma unívoca su resultado de producción entre los bienes privados, por una parte, y de los bienes públicos, por otro lado, solamente se contaría como inversión pública la producción de los bienes públicos. Pero, ciertamente, tal separación no es posible. Se puede —y esto tiene tanta importancia para la Contabilidad Nacional como para la estadística de la Hacienda Pública—, en cualquiera de los casos, en la mayoría de ellos, asignar el conjunto de la empresa a uno u otro sector. Todos los criterios que puedan utilizarse a estos efectos son relativamente insatisfactorios.

Si se parte de la forma jurídica, se tendrían que establecer patrimonios públicos específicos, tales como el Ferrocarril Federal y el Servicio de Correos, así como, según todas las prescripciones del derecho empresarial que rige para los patrimonios específicos jurídicos municipales, además se incluirían en el sector público todas aquellas empresas que están arropadas por una forma jurídica especial de derecho público (tales como las Cajas de Ahorros y otras instituciones crediticias públicas); por el contrario, todas aquellas empresas públicas organizadas de acuerdo con el derecho privado (tales como las sociedades anónimas municipales) debieran ordenarse al sector privado. Está claro que una tal ordenación tiene poco sentido: en el caso de las instituciones crediticias de derecho público, que en cuanto a su actuación bancaria prácticamente no se diferencian de los bancos privados, se considerarían como pertenecientes al sector público, mientras que aquellas otras que están investidas en forma de sociedad anónima correspondientes al transporte municipal, que por regla general presentan grandes diferencias con las empresas de transportes privados, se asignarían al sector privado. Por consiguiente, se ha de considerar como positivo el hecho de que este criterio no se utilice ni en la Contabilidad Nacional ni en la estadística de la Hacienda Pública.

Tampoco las relaciones patrimoniales son capaces de aportar ninguna ayuda para la decisión sobre la asignación de las empresas públicas. Así, ya desde el punto de vista formal, sería un gran obstáculo en cuanto a las empresas económicas mixtas. No sería racional querer fundamentar dónde comienzan los límites, esto es, o si la participación de capital público debe ser al menos la mitad o debe tener una participación más pequeña, por ejemplo, de un 25 por 100, para considerarse como suficiente para efectos de que una empresa se incluya dentro de lo público.

El verdadero comportamiento, que es a lo que verdaderamente se tiene que llegar, es muy diferente aquí de empresa a empresa. Tampoco tiene mucho sentido el que aquellas empresas en propiedad pública en su totalidad se consideren como sector público y las empresas económicas mixtas como parte del sector privado. Para aclarar, se puede recurrir aquí nuevamente al ejemplo mencionado: las Cajas de Ahorros Municipales comunales, por un lado, y las empresas económicas mixtas en el sector de Transporte, por otro lado.

En la configuración estadística se intenta que las empresas públicas se asignen de manera muy amplia, o casi en su totalidad, al sector empresarial y no al sector estatal. Tal como se ha mencionado anteriormente, en las estadísticas de la Hacienda Pública se refleja de una cuenta de gastos e ingresos meramente las denominadas empresas brutas, que son aquellas empresas que con su totalidad de ingresos y gastos aparecen reflejadas en el presupuesto de la correspondiente corporación pública a la que pertenece y que, por el contrario, no aparecen las empresas públicas con una dirección económica independiente, y mucho menos aquellas empresas que tienen una personalidad jurídica propia.

En la Contabilidad Nacional se consideran incluso todas aquellas empresas públicas, esto es, también las empresas brutas, empresas del sector. Con ello, tal como se ha mencionado anteriormente, los gastos de inversión no se incluyen en el sector estatal, sino en el sector empresarial.

3.4.2. *Ampliación de las inversiones con las inversiones financieras y las ayudas financieras*

Esta delimitación —dictada ampliamente por la practicabilidad, desde el punto de vista teórico insatisfactoria— pierde importancia cuando se delimita el concepto de inversión pública, no ya sólo a las inversiones en bienes materiales, sino también a los aspectos financieros y, correspondientemente, a aquellas ayudas financieras concedidas con cargo a los presupuestos públicos a las empresas públicas afecta al objeto de inversiones, considerándolo como parte de las inversiones públicas. Según ello, se debieran de equiparar además de las subvenciones para inversiones y ciertamente también aquellos otros de tipo corriente, tales como subvenciones de intereses de préstamos concedidos o de imposiciones de capital realizadas (participaciones) equivalentes a las inversiones en bienes materiales, y a que con la ayuda financiera aquellas inversiones en bienes materiales financiadas de las empresas públicas no debieran tratarse, a la hora de establecer la delimitación de las inversiones públicas, de otra manera que la que le corresponde de forma directa al sector público en el que se han realizado las inversiones en bienes materiales. Correspondientemente, no se debieran considerar solamente las ayudas financieras a las empresas públicas, sino también a las empresas privadas, puesto que no se justifica el que solamente las ayudas financieras a las empresas públicas y no a las empresas privadas se deban considerar como inversión pública. En cuanto a las inversiones públicas, pertenecen, además de las inversiones en bienes materiales en el sector estatal, las inversiones financieras (préstamos estatales, participaciones e imposiciones de capital) en la medida en que también deben considerarse las ayudas financieras, tales como las subvenciones de inversiones y las subvenciones periódicamente asignables de intereses. Por lo tanto, se debe considerar como una ampliación del concepto de inversión en cuanto se refiere a las inversiones en bienes materiales financiados

públicamente, al menos, se ha de hacer coordinar con los grupos 7 y 8 del plan de cuentas.

A este respecto, se plantea la pregunta de si las ayudas financieras que se conceden a los efectos de investigación y desarrollo deben considerarse como inversión pública. Ciertamente, pertenecen a los gastos para inversiones materiales el fomento de la innovación y de la investigación dentro de las asignaciones de inversiones públicas. Asimismo, es indiscutible, igual que en cuanto a los gastos de formación y capital humano, el que también se derivan de los gastos corrientes para investigación y desarrollo consecuencias positivas para el potencial de producción económica global, pero debe considerarse que es difícil determinar la parte que corresponde a la elevación de potencial y la valoración, la asignación y periodificación no puede realizarse sin arbitrariedad. Por lo tanto, también en los gastos de investigación y desarrollo solamente deben asignarse las inversiones materiales como inversiones públicas.

Otro problema adicional se encuentra en las subvenciones de los intereses y ya que es difícil establecer aquí una periodificación correcta. Las subvenciones de intereses se conceden, por lo general, para períodos precedentes, en los que ya se han realizado las inversiones materiales que se han fomentado con ellos. Como consecuencia pudiera argumentarse que no se pueden asignar a los períodos en los que se han concedido, sino que deben referirse al período de inversión. En este caso, debieran calcularse los correspondientes intereses.

Si se inclina más acentuadamente a la carga que significan los gastos, las subvenciones de inversión debieran asignarse más bien al año de pago. Como consecuencia de la indefinida interdependencia temporal entre las subvenciones de los intereses y las inversiones que con ellos han sido fomentados, se pueden plantear serias precauciones contra este tipo de cálculo.

Para todas las medidas de fomento de la inversión tiene validez, por último, el que sus consecuencias son inciertas por lo que se refiere al volumen de incidencias en las inversiones privadas. Pero a pesar de ello no debiera renunciarse fundamentalmente a una asignación de tales gastos a las inversiones estatales, ya que deben considerarse como parte de la financiación de las inversiones privadas.

Las inversiones públicas en su sentido amplio pudieran, por lo tanto, delimitarse de manera que, además de las inversiones en bienes materiales públicos, se consideren las inversiones financieras (préstamos estatales, participaciones e imposiciones de capital), así como también las subvenciones de inversiones y las subvenciones a los intereses asignables a los períodos, independientemente de que estén vinculadas a inversiones en bienes materiales en el sector público o en el sector privado.

3.4.3. *Exenciones fiscales para las inversiones*

Y puesto que el Estado también hace uso de la posibilidad de dar facilidades fiscales en lugar de primas a la inversión y primas a los tipos de interés, con el fin de incidir sobre las decisiones de inversión privadas, tiene que deducirse la consecuencia de que la pérdida fiscal se trate como subvenciones de inversión, esto es, que se asignen en un sentido amplio de inversión. Puesto que ambos son instrumentos de la política económica y fiscal, y que están vinculadas a gastos o bien a pérdidas de ingresos, por lo que puede asignarse de igual manera a las inversiones públicas cuando la financiación se considera como el criterio de inversión. El que las deducciones fiscales, al contrario de las subvenciones de inversión, no pudieran considerarse como inversiones públicas porque no constituyen ningún gasto para la inversión, sería sin duda insatisfactorio.

La consideración de las concesiones fiscales como fomento de inversión y su inclusión en las inversiones públicas puede ponerse en entredicho por el hecho de que tales ventajas fiscales difícilmente pueden delimitarse frente a las diferenciaciones producidas por el propio sistema fiscal, por ejemplo, las que se deducen de la progresión del impuesto de rentas, que ciertamente ejercen una influencia en las inversiones privadas.

Una tal delimitación exigiría que, en primer lugar, se pudiera determinar lo que se puede considerar como regulación normal fiscal y que, en segundo lugar, las desviaciones de esta norma general que posean un carácter de fomento de inversión y que pudieran aislarse. En tercer lugar, tendrían también que calcularse frente a los efectos de fomento de las inversiones mencionadas como contrapartida los efectos obstaculizantes de las inversiones provenientes de las medidas fiscales. Además de esto, la delimitación de las concesiones fiscales realizadas a favor del fomento de la inversión es también dudosa, ya que las ventajas fiscales del ahorro tendrían también que considerarse como tales medidas. Por último, no puede determinarse de forma unívoca la disminución de los ingresos fiscales como consecuencia de las ventajas fiscales de fomento de la inversión.

Todo ello plantea que en muchos casos las ventajas fiscales de fomento de la inversión en la práctica no pueden determinarse de forma aislada y exacta.

3.4.4. *Problemas de la limitación espacial*

Cuando se ha tratado ya la cuestión de la delimitación material de las inversiones, tiene aún que decidirse dónde se traza la línea de separación regional. En una consideración económica singular esta cuestión se plantea relativamente fácil, puesto que, tal como anteriormente se ha mencionado, se ha de asignar en última instancia la carga financiera al presupuesto público que ha soportado el gasto de inversión.

Desde este punto de vista sería en principio indiferente, dónde se ha realizado realmente la inversión, si dentro de una corporación pública o si se ha realizado en el área nacional o en el extranjero. Pero esta cuestión se ha de decidir de otra manera cuando se contempla el planteamiento desde el punto de vista económico global del proceso de inversión real. Aquí se trata, por regla general, de un incremento del stock de capital nacional o se refiere a una utilidad posterior nacional cuando se esperan deducir de tal inversión efectos de rentas y de crecimiento.

Pero, y puesto que tales efectos en las inversiones extranjeras solamente pueden deducirse de forma indirecta, y puesto que como consecuencia de los riesgos en el tráfico del comercio exterior, éstos son inciertos, no se puede considerar apropiado que las inversiones financieras en el extranjero se incluyan como inversiones públicas.

3.4.5. *Límites de valor*

Si se quiere conceder a un concepto de inversión un rango determinado de operatividad y de practicabilidad, es necesario establecer límites mínimos de valor tanto por lo que se refiere a la estimación de las medidas de construcción como también validez para los gastos de remuneraciones a los efectos de defensa, siempre y cuando no se considere como inversiones en capital humano. la asignación de frente al sector privado y de que se trate de reducir las grandes desviaciones de las inversiones reflejadas con respecto a las realmente realizadas, y ello como consecuencia de límites mínimos de valor demasiado elevados, se recomienda que se actúe conforme a los límites de valor según el artículo 6, apartado 2 de la Ley Fiscal para las inversiones en bienes materiales en el sector empresarial privado en cuanto a la ordenación de los bienes muebles en su asignación al patrimonio inmovilizado, a los mismos efectos en el sector público. El que —como hasta hoy es corriente— se acepte solamente este criterio para los municipios, por el contrario, para el Estado Federal y para los Estados Federados se establezcan límites de valor superiores no puede defenderse, ni tampoco siquiera considerando la diferente estructura de los presupuestos por lo que se refiere a la participación de los gastos materiales de menor cuantía. Las diferencias en los límites mínimos de valor entre las corporaciones públicas a distintos niveles solamente pudiera, en el mejor de los casos, justificarse desde el punto de vista de consideraciones prácticas, pero en ninguno de los casos debiera presentar las diferencias que actualmente existen. Los diferentes límites mínimos de valor en las corporaciones públicas en el mismo nivel no debieran de producirse en el futuro. Por el contrario, algunos Estados Federados poseen actualmente unos límites mínimos de valor de 10.000 DM (Baviera, Berlín, Hamburgo, Renania del Norte-Westfalia); otros, unos límites de valor de 5.000 DM (Baden-Wuerttemberg, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein), 2.000 DM (Hesen, Rheiland-Pfalz) u 800 DM (Bremen).

3.5. *Gastos para bienes duraderos en el sector de la defensa*

Los gastos públicos para los bienes económicos de corta duración en el sector militar constituyen sin discusión una parte del consumo estatal. Lo mismo tiene también validez para los gastos de remuneraciones a los efectos de defensa, siempre y cuando no se considere como inversiones en capital humano. La asignación de los gastos para la compra de instalaciones y de bienes económicos duraderos en el sector de la defensa está vinculada a una serie de problemas fundamentales.

Desde el punto de vista económico pueden interpretarse las instalaciones y los bienes económicos de larga duración en el sector de la defensa como medios de producción que sirven para producir el bien seguridad también en el futuro; esto es, el stock de capital económico global para la producción del bien seguridad se incrementa, por regla general, cuando se realizan gastos para la adquisición de instalaciones y de bienes duraderos en el sector militar. Este aspecto se inclinaría a favor de una clasificación de los bienes militares duraderos como inversiones públicas, ya que constituyen y cumplen, como los bienes de inversión civiles, el criterio de que también se realizarán aportaciones en periodos futuros.

En el mismo sentido, pudiera considerarse como inversión por semejanza entre determinadas instalaciones del sector civil y del militar —por ejemplo, entre un cuartel para la policía, por un lado, o para grupos militares, por otro lado—, ya que los gastos para los objetos militares tienen utilidad a largo plazo.

Estas consideraciones, sin embargo, se ven en entredicho por otras estimaciones según las cuales puede ponerse en duda una clara asignación de los gastos de la adquisición de instalaciones y bienes duraderos en el sector defensa, ya que la futura seguridad exterior no se incrementa necesariamente con los gastos para instalaciones y bienes duraderos en el sector de la defensa. Más bien depende de forma decisiva de las reacciones de los poderes extranjeros en cuanto a los propios esfuerzos de defensa. En este sentido se expresa incluso la suposición de que con la construcción de potencial militar de un país, en determinadas circunstancias, no se incrementa o mejora la seguridad externa, sino que se disminuye. Sin adoptar aquí una posición al respecto, solamente debe constatarse que como consecuencia de tales consideraciones pueden establecerse serias dudas de si los gastos en bienes militares duraderos deben considerarse como inversión. Las cuestiones referentes a un ordenamiento adecuado de los gastos públicos para instalaciones y adquisiciones de bienes de larga duración en el sector de la defensa se han resuelto en las estadísticas oficiales, así como también en la Contabilidad Nacional y en las estadísticas de la Hacienda Pública, siguiendo las convenciones internacionales de que todos los gastos para objetos militares se reflejan como consumo estatal. Este procedimiento ha sido adoptado por el Estado Federal en sus programas de inversiones de varios años, en los que, sin embargo, se ha hecho referencia al efecto en la demanda de

una gran parte de los gastos materiales en el sector de defensa por lo que respecta a la industria de bienes de inversión.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, también el legislador constitucional, no ha dejado duda de que los gastos para las adquisiciones de instalaciones y bienes duraderos, en el sector de la defensa, no debe incluirse dentro de los gastos para inversiones en el sentido del artículo 115 GG.

4. El concepto de inversión pública a la luz del artículo 115 GG

En el artículo 115, apartado 1, frase 2 GG se determina el límite máximo de la capacidad crediticia. La capacidad crediticia no debe exceder de los “gastos de inversiones”. Este límite superior puede ser rebasado para contrarrestar un distorsionamiento del equilibrio económico global como consecuencia de una recesión que ha surgido o que amenaza.

Puesto que el Estado Federal y los Estados Federados en sus economías presupuestarias, esto es, también en la capacidad crediticia, tienen que considerar según el artículo 109, apartado 2 GG, el equilibrio económico global, se plantea la pregunta sobre el sentido y función de la vinculación prescrita en el artículo 115, apartado 1, primera frase, en cuanto a la vinculación de la capacidad crediticia a las inversiones públicas. Se ha de comprobar, por lo tanto, cuál es el objetivo que con ello se ha perseguido, de que la capacidad crediticia no solamente esté vinculada a la situación económica, sino también a los gastos por inversiones.

Según esto, debemos examinar bajo diversos aspectos a continuación si una tal función complementaria, en su caso, puede ser cumplimentada como consecuencia de la vinculación de la capacidad crediticia a los gastos por inversiones (en la discutible definición de equilibrio económico global), considerando también de importancia si el concepto de inversión pública puede ser definido de forma adecuada y cuáles son las implicaciones que están vinculadas a diferentes definiciones.

4.1. RELACIONES ENTRE INVERSIONES Y CAPACIDAD CREDITICIA

4.1.1. *¿Constituye esta relación un sustituto del cálculo de inversión que se realiza en la economía privada?*

En analogía a los cálculos de inversión que se realizan en las economías privadas pudiera argumentarse que también las inversiones en el sector público deberán

considerar la utilización de medios que tienen que devolver en el futuro y, por lo tanto, que pueden ser financiadas a través de créditos.

Una tal analogía es, sin embargo, problemática para el sector público, ya que los “resultados” de las inversiones, por regla general, no se producen en el sector público, sino en las unidades económicas privadas, sin que exista una vinculación de resultados de mercado con ellas. En esta magnitud solamente pudiera establecerse una vinculación adecuada de los gastos de inversión y utilidades de inversión, en la medida en que los “resultados” *económicos globales* de las inversiones (por ejemplo, efectos positivos de crecimiento) pudieran contrastarse con los gastos por la inversión, debiendo también considerarse y valorarse lo que implica la realización de los propios objetivos políticos.

Y puesto que una cuantificación relativamente correcta de estos “resultados” no puede realizarse el objetivo de que con ayuda de las inversiones públicas puedan fijarse unos límites de endeudamiento, en el sentido de un volumen de endeudamiento máximo deducido de las incidencias sobre la productividad económica global. Más bien tendría sentido considerar las relaciones entre las modificaciones que se produzcan, por un lado, de los pagos esperados de intereses, y por otro lado, el crecimiento de los ingresos públicos corrientes.

4.1.2. *Obstaculización de una fuerte carga acentuada*

El sentido de una vinculación de los gastos de inversión con los nuevos endeudamientos durante el mismo período presupuestario en forma de un límite de endeudamiento no puede buscarse en forma análoga con las economías singulares, sino solamente en consideraciones económicas globales. A este respecto, se ha de considerar especialmente la distribución de utilidades y cargas entre el presente y el futuro.

Uno de los objetivos del concepto de inversiones —como antes se ha mencionado— es poder delimitar gastos con efectos futuros y aquellos otros que en su consecuencia únicamente o predominantemente corresponden al presente; y puesto que por regla general los gastos públicos con una utilización inversora se deben vincular a las expectativas de resultados económicos globales o a un beneficio de utilidad para el futuro, al renunciar a una utilización consumidora y a un posible beneficio de utilidad en el presente.

La financiación mediante créditos en lugar de un incremento fiscal correspondiente puede suponer facilidades para el presente y cargas para el futuro.

La financiación a través de créditos ahorra a los ciudadanos en el presente un mayor sacrificio fiscal y lleva, por lo tanto, en el futuro, a una mayor carga fiscal para poder corresponder a los niveles de endeudamiento superiores. Si se sitúa en la disposición de bienes económicos, la financiación a través de créditos facilita en lugar de una fiscalidad superior a los ciudadanos, en determinadas circunstancias, un mayor consumo actual. Pero esto solamente tiene validez bajo determinadas premisas. Especialmente es necesario que el mayor endeudamiento estatal se vea acompañado de una política monetaria que tenga como consecuencia que la ampliación de los gastos estatales se produzca con cargo a las inversiones privadas. En otro caso se producen en situaciones de plena ocupación impuestos inflacionistas, y estos efectos de rechazo (*crowding-out*) se podrían poner en duda. En la medida en que como consecuencia de la aceptación de créditos del Estado en comparación con una financiación a través de los impuestos se produjese un mayor consumo actual con cargo a las inversiones privadas, la financiación a través de créditos implicaría un crecimiento menor del potencial de producción económico global, y con ello incidiría sobre el producto social futuro. La elevación del consumo actual en el caso de la financiación a través de créditos se vería contrarrestada con una pérdida de crecimiento y además por el hecho de que el presupuesto de las corporaciones públicas en futuros períodos se verán cargadas con obligaciones de mayor volumen de intereses. En este sentido se puede decir que la financiación a través de los créditos constituye o desplaza la “carga” de los gastos públicos al futuro.

Detrás del artículo 115, apartado 1, frase 2 GG, puede interpretarse la idea de que la posibilidad del momento actual “de vivir a costa del futuro” tiene que delimitarse. Cuando ya se utilicen los medios que cargan el futuro como consecuencia de los créditos para la financiación de los gastos estatales, se debe asegurar, según esta interpretación de la prescripción, que en el volumen correspondiente se tengan que realizar gastos públicos que favorezcan el futuro. La vinculación de los límites de endeudamiento de los gastos de inversión ejercen al mismo tiempo el que un Gobierno en una situación económica “normal” tiene en su poder incrementar la zona de juego del endeudamiento cuando se elevan los gastos de inversión y que, por el contrario, tiene que reducir los límites de endeudamiento asignados, cuando ven reducidos sus gastos de inversión.

A la vista del planteamiento realizado hasta ahora, en el que se trata de excluir una distribución de cargas que incidan negativamente en el futuro, como idea primordial que se puede encontrar del artículo 115, apartado 1, frase 2 GG y que implica los límites de una financiación a través del crédito, sería correcto deducir que bajo el concepto de inversión en el sentido de la prescripción no se deben de entender las inversiones brutas señaladas en la estadística de Hacienda Pública y pertenecientes a los planes de grupos de cuentas del presupuesto, sino que éstas debieran ser reducidas en los importes de amortización como expresión de la dis-

minución de valor que se ha producido en el período actual de los niveles de stocks de capital público, esto es, se deben plantear las inversiones netas, ya que difícilmente pueden producirse efectos de crecimiento de las reinversiones en el sector público. Una determinación aproximadamente exacta de la pérdida de valor calculable en el presente de las inversiones públicas del pasado plantea, naturalmente, notables dificultades. En la Contabilidad Nacional se asignan igualmente las amortizaciones sobre los stocks de capital público. Pero, aunque si bien este procedimiento es insatisfactorio, debido a que las disminuciones de valor estimadas solamente se refieren a una parte del capital material público, mientras que para los restantes bienes de capital no se ha hecho ni siquiera el intento de una actualización de los valores, permite, sin embargo, ciertos puntos de referencia para una consideración deseada de las disminuciones de valor. El procedimiento puede y debe ser mejorado mediante la utilización de magnitudes auxiliares, tales como indicadores para las amortizaciones sobre estos bienes de capital.

De la comprensión expuesta del artículo 115 GG puede, además, deducirse que por “ingresos provenientes de créditos” se debe entender el nuevo endeudamiento neto y no el nuevo endeudamiento bruto, en cuanto a la refinanciación de créditos anteriormente aceptados, puesto que las consecuencias mencionadas futuras en los créditos aceptados actualmente depende de forma dominante de los nuevos endeudamientos netos. Una inclusión de la refinanciación dentro de los límites del endeudamiento sería, además, indeseada, ya que —tal como puede observarse en este incremento en los municipios, no deben financiarse las amortizaciones mediante nuevos créditos— las decisiones sobre el período de amortización del endeudamiento público plantean a este respecto consideraciones ajenas sobre el volumen de los posteriores límites del endeudamiento, limitándolo (así si se eligen períodos de amortización lo más largos posible, se reducirán las necesidades de refinanciación en los años próximos).

Por muy plausible que parezcan ser, unos límites de endeudamiento que se deriven de una comparación de las medidas que favorezcan o graven el futuro, surgen, sin embargo, dificultades cuando se considera lo poco unívoca que es la magnitud que permite determinar las consecuencias futuras provocadas por endeudamiento estatal. Esta magnitud depende, entre otros, de que tales medidas sobre el comportamiento de los sujetos y sobre la aportación de rentas fiscales adicionales que hubiera sido necesario realizar en el caso de una renuncia a la financiación vía crediticia.

4.1.3. *Determinación de la capacidad crediticia según las magnitudes de necesaria estabilidad*

Tal como nos hemos referido anteriormente, tanto el Estado Federal como los Estados Federados, de acuerdo con el artículo 109, apartado 2 GG, deben considerar en sus decisiones crediticias el equilibrio económico global. Se tendría que plantear

la pregunta de si, según el artículo 115, apartado 1, párrafo 2, esto no sería superfluo. Este artículo permite ciertamente para el caso de un distorsionamiento recesivo del equilibrio económico global una aceptación de créditos superior al volumen de inversión. En el caso de una plena ocupación, la utilización de la zona de juego de la capacidad crediticia significaría el peligro de que surgiera un desequilibrio económico global. Si en tales situaciones se realizan, por ejemplo, inversiones adicionales financiadas con créditos, pudieran provocarse por esta situación incrementos en la demanda global con efectos inflacionistas, ya que la capacidad de producción como consecuencia de estas inversiones apenas se incrementaría en el mismo período.

Estos efectos expansivos de la demanda, que, según el tipo del crédito aceptado y las premisas sobre la situación monetaria y del mercado de capitales, son muy diferentes, se contrarrestarían, por regla general, sin embargo, con efectos contractivos más débiles, de manera que solamente en casos excepcionales pudiera producirse un efecto global neutral. Si se parte del hecho de que una financiación crediticia adicional está vinculada con efectos expansivos, puede considerarse como problemática en cuanto a la política de estabilidad en una situación normal, y mucho más aún en una situación de boom. Para esta situación se le podría aplicar, en el mejor de los casos, al artículo 115, apartado 1, frase 2 GG en el sentido de evitar un abuso más acentuado de la política de estabilidad.

A primera vista parece que al límite superior del artículo 115, apartado 1, frase 2 GG, apenas puede asignársele una función propia de política de estabilidad. Al mismo tiempo se puede también pensar en constelaciones en las que esta determinación tenga importancia desde el punto de vista de la política de estabilidad, además de la del artículo 109, apartado 2 GG. Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando en una situación dada puede hablarse de un distorsionamiento del equilibrio económico global. En este caso el artículo 115, apartado 1, acentúa la posición de aquellos que recomiendan una prudencia en la política coyuntural. También sería pensable, sin embargo, que, según el artículo 115, apartado 1 —sobre todo en situaciones de coyuntura difícilmente interpretables—, pudiera interpretarse como si se pudieran agotar los límites máximos de la capacidad crediticia sin ningún peligro. Para tales casos se tendría que poner en duda el efecto en la política de estabilidad del artículo 115 GG.

Con la excepción del artículo 115, apartado 1, frase 2 GG, con respecto a las fases de recesión y de depresión, persigue la ley fundamental, al parecer, las enseñanzas que se fundamentan en la macroeconomía de la *fiscal-policy*, según la cual en tales situaciones coyunturales se debe sustituir el descenso de la demanda privada por una demanda estatal u otra demanda privada. Los efectos contractivos se deben, según esta opinión, estimar como reducidos en el caso de una fase de recesión a la hora de la elección adecuada de las formas de endeudamiento. Los efectos sobre

los niveles de precios indeseados no pueden excluirse, naturalmente, en tales situaciones coyunturales, tal como demuestran las experiencias recientes de la stagflation. En cuanto a las condiciones de oferta a largo plazo, y con ello también para el crecimiento, es importante, como consecuencia de los diferentes efectos, el hecho de que el incremento de la demanda estatal o inducida estatalmente, se oriente a los bienes de inversión o a los bienes de consumo.

4.2. LA FUNCIÓN DE FRENO POLÍTICO DEL ARTÍCULO 115 GG

En las consideraciones estimadas en el apartado anterior se planteaba la cuestión del endeudamiento estatal sobre una fundamentación económica. En base al proceso de desarrollo del artículo 115 GG y la fundamentación dada por el legislador constitucional debe verse la intención de esta prescripción en su apartado 1, frase 2, en el hecho de que la capacidad crediticia por parte del Estado (Federal) se limita a una situación de equilibrio económico global y sobre todas las fases de sobrecalentamiento coyuntural. El si al mismo tiempo se tenía la intención de que jugase un papel de establecer límites a la cuota estatal, esto es, establecer una relación entre los gastos del Estado con el producto social, es un tema abierto.

Una tal función de freno puede ser ejercida por muy diferentes prescripciones. Sería posible —aparte de las recesiones— establecer unos límites para el endeudamiento estatal, por ejemplo, en base de un porcentaje determinado de los gastos estatales sobre el producto nacional, o bien un importe absoluto para el nuevo endeudamiento anual o con respecto a los niveles de endeudamiento existentes.

Probablemente el legislador constitucional ha recurrido a las inversiones como límite de endeudamiento probablemente porque suponía la existencia de unas relaciones entre las prestaciones que ejercen consecuencias en el futuro y la carga del presente. En base de esta última exposición realizada, se ve que estas relaciones no existen más que en volúmenes muy reducidos; una magnitud bien fundamentada con respecto al importe previsible de nuevo endeudamiento del Estado no puede, por consiguiente, deducirse.

Sin embargo, puede que la vinculación de los límites superiores de la capacidad crediticia estatal con las inversiones pudiera cumplir la función deseada de freno político en determinadas circunstancias.

Con el fin de poder alcanzar esta función debieran delimitarse de forma muy estricta las inversiones según el artículo 115 GG. Cuanto más restrictivo sea el procedimiento, tanto mayor será el freno crediticio. La fijación de un límite superior posee, sin embargo, también la desventaja de que el efecto de freno no puede producirse más que cuando se acerca a esos límites. Por lo demás, se ha de considerar

que un límite de endeudamiento bajo reduce la flexibilidad del presupuesto público en medida indeseada.

Tal como se ha expuesto en el apartado tres, existen una serie de delimitaciones conceptuales posibles y, según el planteamiento, adecuadas de las inversiones públicas. La función de freno político del artículo 115, apartado 1 GG, no corresponde, sin embargo, en ninguno de los casos, a una consideración de todos los gastos con efectos futuros del Estado —por ejemplo, también del capital humano—, ya que entonces una gran parte del presupuesto estatal tendría que ser financiado mediante créditos. Tampoco se ha pensado a la hora de legislar el artículo 115 GG sobre las adquisiciones de bienes duraderos en el sector de defensa, a cuya problemática ya nos hemos remitido, como elementos relevantes del concepto de inversión, ya que su inclusión inflaría la zona de juego crediticio del artículo 115, apartado 1 GG, y estaría en contradicción con la función de freno.

Una limitación fuerte llevaría a que se haría equiparable el concepto de inversión del Estado Federal con las inversiones en bienes materiales. Considerando la elevación del potencial productivo económico global no debiera tampoco considerar las inversiones públicas en bienes materiales en su totalidad, esto es, bruto, sino solamente sus importes netos. En cuanto a la dificultad para poder determinar las inversiones de sustitución o las amortizaciones dentro del importe patrimonial del capital real público, nos hemos remitido ya anteriormente. Y aunque si bien en el asesoramiento parlamentario para la redacción del artículo 115, apartado 1 GG, se habló de los gastos para el mantenimiento del stock de capital, corresponde a la función de freno interpretar por inversión en el sentido del artículo 115 GG solamente las inversiones netas.

La fundamentación del proyecto gubernamental para una nueva redacción del artículo 115 GG y las discusiones en el Parlamento permiten deducir que el legislador ha partido de la idea de que también las inversiones financieras y las ayudas financieras del Estado Federal se han de considerar en las inversiones en el sentido del artículo 115 GG.

Ciertamente, con ello lo que se hace es desplazar los límites de endeudamiento cuando se incluyan no solamente las inversiones financieras y las ayudas financieras para la financiación de inversiones materiales en el sector privado, sino también incluso para la financiación de inversiones materiales en otras corporaciones públicas en el sentido del artículo 115 GG. En la medida en que para estas otras corporaciones públicas existan regulaciones comparables a las del artículo 115 GG, y cuando —como se exige— estas inversiones financieras y ayudas financieras se reduzcan del volumen de inversiones, no se produce con ello ninguna ampliación de la zona de juego del endeudamiento público en su conjunto.

Por último, se ha de hacer observar que la función de freno para las corporaciones públicas afectadas, esto es, para el Estado Federal y alguno de los Estados Federados, tiene una importancia y un efecto muy diferente. Puesto que tanto para las inversiones financieras como para las ayudas financieras como también para las inversiones en bienes materiales, y asimismo también para ambos conjuntamente, significan tanto para el Estado Federal como para cada uno de los Estados Federales una participación muy diferente en cuanto los gastos netos, de manera que en cualquier definición de inversiones públicas que pretenda delimitarse influirá de forma diferente en los gastos netos en cuanto a la aceptación de créditos en el Estado Federal y en cada uno de los Estados Federados.

En conjunto, se aprecia que una determinación en el sentido del artículo 115, apartado 1 GG, puede ejercer bajo determinadas circunstancias una función de freno, pero que no existe ningún criterio económico que a priori pueda delimitar de forma unívoca el concepto de inversión pública. Existe la posibilidad de muy diferentes delimitaciones, que pueden llevar a diferencias notables cuantitativas en cuanto al volumen de inversión. De ello se deducen efectos de freno muy diferenciados de los cuales el más acentuado no tiene por qué ser exactamente el óptimo. Dentro del marco de la jurisprudencia constitucional existente es, por lo tanto, en última instancia, una decisión política sobre cuál es la delimitación de inversión elegida y cuáles son los efectos de freno que quieren alcanzarse. Hasta ahora falta una tal delimitación por parte del legislador.

5. Resumen y recomendaciones

5.1. RESUMEN

Las inversiones públicas poseen en la discusión política, en el análisis económico y dentro del marco del derecho constitucional y presupuestario, un papel muy importante. Ahora bien, el concepto de inversión pública está caracterizado por grandes dudas, de manera que se producen incertidumbres e interpretaciones erróneas en su utilización. La función de este dictamen consiste, en primer lugar, en términos generales, en señalar las diferentes posibilidades de delimitación del concepto de inversión pública. Pero al mismo tiempo se ha investigado cuáles son los problemas que se derivan de la indeterminación y las consecuencias de las distintas posibilidades de definición del concepto de inversiones.

La poca claridad del concepto de inversión pública tiene una importancia especial, ya que, según el artículo 115, apartado 1, frase 2 GG, la inversión pública —aparte de las recesiones— señala los límites máximos de la capacidad crediticia del Estado Federal. Determinaciones semejantes se encuentran también en las Constituciones de algunos de los Estados Federados de la República Federal de Alemania.

El objetivo de este consejo científico no ha sido el investigar si la actual prescripción del artículo 115 GG, se debe considerar como la más apropiada para poder perseguir las intenciones del legislador en el sentido expuesto de alcanzarlas de forma óptima, o si otras regulaciones para la delimitación del endeudamiento estatal —por ejemplo, la vinculación a una cuota de los gastos totales públicos o del producto nacional bruto— sería una mejor solución.

El Consejo Científico llega, resumiendo, a las conclusiones siguientes:

No existe hasta ahora una delimitación jurídica vinculante del concepto de inversión pública o una definición legal.

También, dentro del marco de un análisis puramente económico, pueden considerarse diferentes criterios para una definición de la inversión pública. Incluso aun cuando se utilice el concepto más usado de los gastos públicos por su referencia a los efectos futuros, existe una amplia área de interpretación, ya que un sector muy importante de los gastos públicos en magnitudes mayores o menores son de importancia para el futuro. Como consecuencia de ello, existe un gran número de posibles conceptos de inversión, los cuales —según los planteamientos— pueden considerarse como apropiados. El concepto de inversión pública puede, por lo tanto, concebirse de forma más amplia o más restringida.

Una concepción muy amplia se encuentra cuando se consideran también en los gastos públicos para el capital humano. En este caso se producen serias dificultades de delimitación. Por lo tanto, frecuentemente se delimita y restringe el concepto de inversión a las inversiones materiales económicas. Incluso, y aun cuando solamente se trata de las inversiones materiales públicas, surgen una serie de problemas (sobre todo en la delimitación del sector público y la determinación de las inversiones netas).

Si se consideran los aspectos financieros, deben incluirse, además de las inversiones públicas en bienes materiales, también las ayudas financieras que concede el Estado a las economías privadas para la financiación de las inversiones. Se deben incluir en estas circunstancias las inversiones financieras (préstamos estatales, participaciones e imposiciones de capital), así como las ayudas financieras (inversiones y primas de intereses), siempre que sirvan a la financiación de inversiones privadas dentro del concepto de inversión pública. En su valoración, asignación y periodificación se plantean una serie de problemas, independientemente de que las consecuencias de tales medidas de fomento sean en cuanto a su volumen inciertas por lo que respecta a las inversiones privadas. Las concesiones fiscales, que están vinculadas a las decisiones de inversión privadas, se deben enjuiciar desde el punto de vista del fomento de inversión de forma semejante a las inversiones financieras y a las ayudas financieras. Pero en la práctica apenas es posible su cuantificación, y su determinación está sujeta fuertemente a arbitrariedades.

Tampoco los criterios económicos facilitan ningún concepto general unívocamente aceptable de la inversión pública.

Tanto desde el punto de vista jurídico como también desde el económico se derivan, por lo tanto, una zona de interpretación muy amplia de los “gastos para inversiones” que se prevén en el artículo 115, apartado I GG —aparte de las citadas excepciones—, que determinan los límites máximos para la capacidad crediticia del Estado Federal. Las diferencias que se derivan de la utilización de los distintos conceptos de inversión por lo que se refiere al volumen máximo de inversiones son tan grandes, que el legislador que intenta fijar un límite máximo del endeudamiento

tiene que moverse dentro de una franja notablemente amplia y con una cuantificación indeterminada.

5.2. RECOMENDACIONES CON RESPECTO AL CONCEPTO DE INVERSIÓN EN EL ARTÍCULO 115, APARTADO 1 GG

El legislador ha intentado, con el artículo 115 GG, apartado 1, frase 2, evitar un endeudamiento que pudiera cargar demasiado el presupuesto federal en el futuro o que pudiera incidir sobre el equilibrio económico global y que, en especial, pudiera provocar peligros inflacionistas. Para poder alcanzar una tal delimitación del endeudamiento estatal, debe concebirse el concepto de inversión de forma relativamente estricta. El legislador debiera, por lo tanto, delimitar a aquellos sectores que se encuentran muy determinados con respecto al concepto de inversión pública mediante una ley según el artículo 115 GG, apartado 1. Para las recesiones se ofrecen las reglas de excepción de la segunda parte del apartado de la prescripción mencionada, que concede una zona de decisión suficiente.

Para la delimitación del concepto de inversión con referencia al artículo 115 GG, recomienda este Consejo Asesor que se incluyan los siguientes criterios:

- Como inversiones públicas deben considerarse, en primer lugar, todas aquellas inversiones en bienes materiales del Estado a excepción de los gastos que se realicen para la adquisición de instalaciones y de bienes duraderos en el sector de la defensa.
- Al mismo tiempo, deben considerarse las inversiones netas (en tanto en cuanto sea posible su determinación), ya que en consideración de la carga futura, y también considerando la limitación máxima perseguida de endeudamiento, según el artículo 115 GG, puede justificarse para las inversiones netas una financiación crediticia.
- Los gastos en capital humano no pueden incluirse dentro de las inversiones públicas, no solamente por sus dificultades de determinación y su arbitrariedad, sino también como consecuencia de la fuerte ampliación de los gastos que entonces se concebirían como inversión.
- Las inversiones financieras y las ayudas financieras del Estado debieran considerarse como inversiones públicas, en tanto que sirvan para la financiación de inversiones materiales en el país. Lo cual significa, entre otras cosas, que los préstamos del presupuesto público para otros objetos (por ejemplo, del marco del fomento de la formación) y préstamos y subvenciones al extranjero (por ejemplo, las ayudas al desarrollo) no pueden incluirse en inversiones públicas. Si con las inversiones financieras y las ayudas financieras

se financian en otras corporaciones públicas inversiones materiales, entonces deben evitarse las dobles contabilizaciones. Se recomienda que estos gastos solamente se incluyan como inversiones en la corporación pública que financia.

- **Se renuncia a una inclusión de las primas de ahorro en las corporaciones de derecho público, además de las inversiones financieras y de las ayudas financieras, y ello como consecuencia de su incidencia y fomento incierto, y en cualquiera de los casos indirecto, sobre las inversiones materiales privadas.**
- **Las concesiones fiscales para el fomento de las inversiones no son gastos y, por lo tanto, no se cuentan entre las inversiones según el artículo 115 GG. Por lo demás, estas disminuciones de ingresos fiscales no constituyen una magnitud exactamente determinable. Por último, elevarían en una magnitud indeseada el volumen de inversiones, y con ello el endeudamiento permisible del Estado Federal, según el artículo 115 GG.**

ABREVIATURAS UTILIZADAS

GG	= Grundgesetz KAG = (Kommunalabgabengesetz)
StWG	= Stabilitäts - und Wachstumsgesetz oder Straßen- und Wegegesetz (offiziell: BayStrWG)
GVFG	= Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)
ModENG	= Modernisierungs - und Energieeinsparungsgesetz
WoBauG	= 1. Wohnungsbaugesetz
GemHVO	= Gemeindehaushaltsverordnung
GO NRW	= Gemeindeordnung für das Land Nordrhein - Westfalen
HGrG	= Haushaltsgrundsätzegesetz
StBauFG	= Straßenbaufinanzierungsgesetz
VV-GemHVO	= Verwaltungsvorschrift zur Gemeinde - Haushaltsverordnung

WORKING PAPERS PUBLICADOS POR LA CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA. UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

- Núm. 54. **Estructura económica y financiera de las empresas medianas y pequeñas.** Santiago García Echevarría.
- Núm. 55. **El papel del empresario en la Economía Social de Mercado.** Santiago García Echevarría.
- Núm. 56. **Exigencias de la Economía de Mercado a la constitución empresarial.** Eduard Gaugler.
- Núm. 57. **Génesis de la Economía Social de Mercado.** O. Schlecht.
- Núm. 58. **Perspectivas de desarrollo del Marketing Internacional: Escenarios futuros y problemas de su medición.** H. G. Meissner.
- Núm. 59. **Acción concertada.** Chr. Watrin.
- Núm. 60. **Estrategia para la Empresa.** H. Albach.
- Núm. 61. **Empleo y productividad de la Empresa.** S. García Echevarría.
- Núm. 62. **Responsabilidad Societaria y Estrategia Empresarial: Balance Social.** S. García Echevarría.
- Núm. 63. **La Concertación Social y su incidencia sobre la empresa española.** S. García Echevarría.
- Núm. 64. **Evolución de la Productividad.** H. Albach.
- Núm. 65. **La empresa ante el futuro.** S. García Echevarría.
- Núm. 66. **La Empresa y el Mercado: Responsabilidad social en una Economía Social de Mercado.** H. Albach.
-

CUADERNOS PUBLICADOS POR EL INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

- Núm. 1. **Costes y Precios en la Empresa Pública.** Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
- Núm. 2. **Intervenciones Estatales en la Economía de Mercado.** Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
- Núm. 3-4. **Economía Social de Mercado (Posibilidades y límite en su aplicación a España).** Ponencias del Simposio Internacional de Economía Social de Mercado organizado por la Fundación Konrad Adenauer de Madrid.
- Núm. 5. **Consecuencias económicas derivadas de la escasez del petróleo.** Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
- Núm. 6. **Aspectos fundamentales de ordenación del sector crediticio.** Resumen del Dictamen encargado por el Ministerio Federal de Hacienda de la RFA.
- Núm. 7. **Paro y reestructuración económica.** Ponencias del II Simposio Internacional de Economía Social de Mercado organizado por la Fundación Konrad Adenauer de Madrid.
- Núm. 8. **Inversión Pública.** Consejo Científico del Ministerio de Hacienda de la RFA.
-

TITULOS PUBLICADOS POR EDICIONES E.S.I.C.

COLECCION ESTUDIOS

Economía de la Empresa y Política Económica de la Empresa. Santiago García Echevarría. 584 págs., 650 ptas.

Juegos de Empresa. José Manuel Rodríguez Carrasco. 227 págs., 550 ptas.

Análisis de Estados Financieros. Un nuevo enfoque. Baruch Lev. 333 págs., 1.000 ptas.

Política Económica de la Empresa. Santiago García Echevarría. Tomo I: 507 págs., 900 ptas.; tomo II: 780 págs., 1.500 ptas.

Política de crecimiento en una Economía Social de Mercado. Ernst Dürr. 190 págs., 800 ptas.

El lenguaje y los fundamentos económicos del marketing. Enrique Ortega Martínez. 397 págs., 1.300 ptas.

La Dirección de Marketing. Enrique Ortega Martínez. 800 págs., 2.500 ptas.

COLECCION ENSAYOS

La Publicidad. Una Técnica al Servicio de la Acción Comercial. Luis Angel Sanz de la Tajada. 304 págs., 500 ptas.

Los Fundamentos del Marketing y algunos métodos de Investigación Comercial. Luis Angel Sanz de la Tajada. Tomo I: 296 págs., 400 ptas.; tomo II: 212 págs., 350 ptas.

Empresa y orden económico. Santiago García Echevarría. 351 págs., 600 ptas.

Logística Comercial; Angel Carrallo Méndez. 264 págs., 50 ptas.

COLECCION CUADERNOS

Universidad y Empresa. Santiago García Echevarría. 29 págs., 50 ptas.

Fenomenología y problemática de la Empresa multinacional. Andrés Santiago Suárez. 36 págs., 50 ptas.

Fundamentos de la Dirección Empresarial. Horst Albach. 29 págs., 60 ptas.

Estructura legal de la empresa y democracia empresarial. Herbert Schmidt. 33 págs., 75 ptas.

Comportamiento de las inversiones en valores mobiliarios. Miguel Santesmases Mestre. 55 págs., 100 ptas.

La Ley Constitucional de la Explotación en la República Federal Alemana. Herbert Schmidt. 48 págs., 100 ptas.

El modelo yugoslavo de orden económico y empresarial. Fritz Voigt. 42 págs., 100 ptas.

El estilo de Dirección en Europa. Horts Lange-Prollius. 46 págs., 100 ptas.