



CONSELL GENERAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

*Grup Parlamentari
Socialdemòcrata*

DEFENSA DE L'ESMENA A LA TOTALITAT AL "PROJECTE DE LLEI D'ACOMPANYAMENT DEL PROJECTE DE LLEI DE PRESSUPOST 2008 SOBRE LES NOVES FORMES DE CONTRACTACIÓ"

El dia 27 de novembre de l'any passat, en el debat de totalitat del Projecte del pressupost per a l'exercici del 2008 ja vam parlar, d'esbiaix, del projecte de llei que ara examinem.

Vam denunciar que el Pressupost 2008 preveia un increment espectacular –del 438,57%– dels ingressos patrimonials, com a conseqüència de la incorporació d'un nou i atípic concepte (Ingressos provinents d'inversions reals). Deia la memòria que això corresponia "... al cobrament de la part d'obra efectuada i pagada per l'Estat, un cop es concessioni i s'aporti aquesta obra a la concessionària."

En una matèria com aquesta perquè un projecte de llei tiri endavant amb unes garanties mínimes d'estabilitat i perdurabilitat calen, almenys, dos requisits evidents: qualitat tècnica i consens.

Pel que fa a la seva qualitat, els projectes de llei que surten del ministeri de Finances són sempre fruit de la precipitació i d'una dotació teòrica i tècnica sovint poc satisfactòria i gairebé sempre gens adaptada a la realitat andorrana. Aquest projecte de llei és un perfecte exemple de la mala manera de fer del neoconservadorisme liberal.

Cap voluntat d'acostar posicions i una esgarrifosa desconexió de la Constitució i la legislació andorrana. Un mimetisme interessat de la pràctica pressupostària del veí del sud, conjuminada amb l'habitual prepotència, no pot amagar la mala tècnica del projecte.

Un projecte que ja amaga en el seu títol el veritable objectiu: incorporar modificacions i algunes novetats d'importació a la llei de contractació pública per a millor dissimular la fallida tècnica de les finances públiques.

Però és ben evident i així ho recull la pròpia Exposició de motius, que la justificació bàsica d'aquest projecte no és tant la millora de la normativa sobre contractació, sinó la incorporació de noves formes de contractació per obtenir un finançament extern al pressupost per la realització d'actuacions públiques d'important quantia econòmica.

Amb aquesta forma de finançament es vol desplaçar el pagament de les obres a anys posteriors als de la seva execució, de tal manera que els ciutadans que paguin les obres (a través de les seves aportacions impositives) siguin aquells que en els anys posteriors gaudeixen de les obres executades. En aquest sistema l'aplaçament en el pagament es pot mantenir gràcies que hi ha tercers que financen la realització de les obres, és a dir, que paguen les obres en lloc de l'Administració. El que fa precisament l'administració és endeutar-se en front d'un tercer, de manera que aquest paga les obres i el Govern reconeix un deute a llarg termini amb aquell tercer. Aquest endeutament es pot realitzar per una via directa: la concertació d'un préstec a llarg termini amb un entitat financera (o emissions de deute públic) o bé per una via indirecta: que sigui l'empresa que realitza les obres la que faci aquest préstec, mitjançant el diferiment del cobrament de les obres realitzades.

Si l'endeutament es concerta amb un tercer (normalment una entitat financera) ens trobarem davant d'una operació de tipus pressupostari, que tindrà un impacte important i computarà a efectes del nivell d'endeutament.

Si l'endeutament es concerta amb el que realitza les obres, amb les fórmules que proposa el projecte de llei, l'impacte pressupostari es difereix en el temps. Però continua tenint un efecte sobre els nivells d'endeutament, si més no considerant els criteris de Maastricht.

És important que quedi clar que el mitjà emprat té un efecte sobre el tractament pressupostari de les obres i del seu finançament, però no altera en absolut l'impacte sobre el volum de deute davant de tercers que té l'administració.

En el projecte de llei, tant en la seva Exposició de Motius com dins dels antecedents de la Memòria, es pretén justificar les noves formes de contractació i el seu finançament, per l'aplaçament en el pagament de les obres, cosa que permet repercutir-les sobre els veritables usuaris de les mateixes, i també perquè permetria no augmentar els nivells del deute públic.

La segona justificació va directament lligada a la pretesa absència d'impacte sobre el deute públic de les noves formes de contractació previstes.

Per valorar l'impacte sobre el nivell de deute públic (entès com a deute a llarg termini davant de tercers, i no només com a operacions de préstec amb entitats financeres), cal conèixer de quina manera es pagarà a l'empresa contractada la realització de l'obra o servei:

Si el sistema de pagament és el de fer una aportació anual (fraccionada en el temps) o total (abonament total del preu), les quantitats previstes en el contracte tindrien consideració de deute i com a tal hauria de comptabilitzar-se (aplicant els criteris de Maastricht i el Sistema Europeu de Comptes SEC-95).

En conseqüència, qualsevol de les tres "noves formes de contractació", que utilitzin el finançament de les obres per part de l'empresa adjudicatària, suposaran un increment del deute del Govern, a l'igual que si es concertés un préstec amb una entitat financera. Només hi hauria un supòsit en què no seria així, i seria aquell en què el contractista cobrés una part important (més del

50%) dels diners directament dels usuaris, mitjançant un peatge o una taxa. No sembla pas que es vagi per aquest camí.

Per altra banda, cal tenir molt present que la utilització d'aquestes "formes de contractació" suposa una "opacitat", des del moment que no es troben recollides en el pressupost (més que la part que cada any s'hagi de pagar), i per tant obligarien a reforçar els canals de control sobre aquests tipus d'operacions.

1. La contractació de les obres públiques

La normativa andorrana, en matèria de contractació, està basada en una transcripció més o menys adaptada de la normativa espanyola. Aquesta consideració no ha d'entendre's en sentit negatiu; és lògic que una administració d'un Estat de petites dimensions utilitzi com a model de la seva normativa administrativa a un altre Estat fronterer, amb el qual l'uneixen quantitat de vincles. Però sí és rellevant per observar si les adaptacions a la realitat andorrana de les normatives espanyoles es fa correctament o no.

En aquesta línia hauria estat més correcte jurídicament plantejar el projecte de llei com una modificació de la Llei de contractació pública i no com una nova llei que regula noves formes de contractació i de finançament d'obra pública, vinculant-la més a l'aprovació d'un pressupost. Un pressupost, el del 2008, ja aprovat i evidentment coix per no reflectir realment la situació.

La Llei de contractació pública preveu quatre tipus de contractes: contracte d'obres, contracte de gestió de serveis públics, contracte de subministraments i contracte de treballs tècnics i serveis.

El projecte de llei incorpora tres noves "formes de contractació d'obres públiques":

- a) contracte de concessió d'obra pública
- b) contractes de col·laboració
- c) contractes d'obra amb abonament total del preu.

A més el projecte de llei diu que es poden aplicar als contractes que tinguin per objecte qualsevol de les actuacions previstes als articles 13, 34 i 52 de la Llei de contractació pública (és a dir, a les actuacions previstes en els contractes d'obres, de gestió de serveis públics i de treballs tècnics i de serveis). No sembla tècnicament correcte barrejar el concepte "formes de contractació" amb el de "tipus de contractes".

De fet si mirem el referent legislatiu espanyol, veurem que aquest considera que dues de les "formes de contractació d'obres públiques" són tipus de contracte diferenciats (concessió d'obra pública i col·laboració), mentre que el tercer supòsit (d'obra amb abonament total del preu) el considera com a un subtipus dins del contracte d'obres.

En bona lògica, seguint l'exemple espanyol, calia tractar al contracte de concessió d'obra pública i al de col·laboració com a nous tipus de contracte (com el d'obra, el de gestió de serveis públics i el de treballs tècnics i de

serveis), i deixar el cas de l'obra amb abonament total del preu com una modalitat dins del contracte d'obra.

L'estructura proposada pel Projecte de Llei presenta importants problemes d'interpretació, especialment en el contracte de col·laboració, on en alguns casos no sabem si aplicar les normes del contracte d'obra o del contracte de gestió de serveis.

2. Contracte de concessió d'obra pública

La regulació d'aquest tipus de contracte està inspirada en la nova llei de contractes espanyola.

S'ha fet un text més reduït que l'espanyol, però amb la inclusió d'uns articles (17 i 18) referits al finançament de les possibles empreses concessionàries, que no hauria de recollir-se en la llei, atès que entra en l'àmbit de com es pot finançar l'empresa privada.

La durada màxima de la concessió s'estableix en 50 anys, deu més que a Espanya.

3. Contractes de col·laboració

La figura del contracte de col·laboració està recollida en la normativa espanyola com un sistema "excepcional" de contractació a utilitzar només quan altres fórmules alternatives de contractació no permetin la satisfacció de les finalitats públiques. El projecte de Llei andorrà ho recull com una forma "normal" sense cap tipus d'excepcionalitat. Estrany.

Aquest contracte es configura com la possibilitat de concertar amb una entitat privada la gestió d'un projecte (que vagi més enllà de mera construcció i explotació d'unes obres) al llarg d'un període de temps que permeti amortitzar les inversions.

Pel que fa al termini màxim de 50 anys, supera el termini general de la normativa espanyola que és de 20 anys, excepte quan es tractin d'obres que pot arribar a ser de 40 anys. Hagués estat recomanable fer una diferenciació tal com fa la norma espanyola, atès que per algunes actuacions el termini màxim pot arribar a ser excessiu.

4. Contractes d'obra amb abonament total del preu

El projecte de Llei incorpora una novetat important respecte de la redacció espanyola, i és que permet que, un cop finalitzada l'obra i arribat el moment de pagament, aquest es pugui aplaçar en diversos pagaments diferits. La utilització d'aquesta possibilitat significaria que l'entitat contractada actuaria d'entitat financera, atès que estaria concedint un "préstec" a l'administració. (Recordem que en qualsevol cas l'operació haurà de computar com deute públic).

Es fixa el nombre d'anualitats màximes en 50, xifra que sembla a totes llums excessiva. Des del punt de vista financer, portar a terme una operació d'endeutament a 50 anys té un impacte molt fort sobre les finances públiques, atès que els interessos de l'operació serien molt elevats (per exemple, amb una

operació d'un milió d'euros al 5% d'interès, al cap de 50 anys hauríem pagat aproximadament 2,75 milions, 1 de capital i 1,75 d'interessos).

5. Efectes sobre el pressupost del 2008

La Disposició addicional primera del projecte de llei preveu la possibilitat que l'administració andorrana exigeixi al contractista l'abonament de les despeses realitzades per la pròpia administració amb una actuació concreta, realitzades amb caràcter previ a la mateixa adjudicació, és a dir, que pagui la concessionària tot allò que prèviament ha pagat l'administració, relacionat amb l'obra o actuació objecte de contracte.

És evident que el Govern pretén que les empreses privades financin part de les despeses realitzades amb una obra. Així s'ha recollit en el pressupost per a l'exercici 2008.

Aquesta fórmula és de dubtosa legalitat, no només perquè pretén imposar un cànon inicial al contractista, sinó perquè des del punt de vista pressupostari suposa uns riscos molt elevats.

És una manera de camuflar una operació d'endeutament, i com a tal suposa un incompliment de la Llei de finances públiques.

Des del punt de vista pressupostari, aquest tipus d'actuacions és molt perillosa. Es voldria aconseguir l'equilibri pressupostari en l'exercici 2008 amb un ingrés absolutament excepcional, que no es repetirà en el futur i que per tant obligarà en els propers exercicis a fer actuacions importants (incrementar ingressos o reduir despeses) que permetin mantenir l'equilibri pressupostari.

CONCLUSIÓ

- El Projecte de llei pretén buscar noves fórmules de finançament de les obres públiques que té pendents el Govern. Tant li fa regular la contractació.
- Diferir en el temps el pagament de les inversions a realitzar pot suposar, si no va acompanyat d'una acurada planificació, una hipoteca molt gran sobre el futur de les finances públiques.
- És del tot inadequat preveure la possibilitat de cobrar un "cànon inicial" a les empreses concessionàries per valor de les obres ja realitzades i pagades.
- La relació de les obres i actuacions a realitzar amb aquests tipus de contractes hauria de recollir-se dins de l'articulat de la pròpia llei de pressupost, i no en documentació annexa, com a la memòria.
- Aquestes noves figures contractuals són (especialment en el d'abonament total del preu) un endeutament encobert i un risc molt elevat de desequilibris pressupostaris futurs.

Els farem un símil que farà més entenedor el seu projecte:

Suposem una família que es fa un casa nova. Arriba a un acord amb el contractista, les obres duraran tres anys i cada any la família pagarà l'import de l'obra que s'hagi realitzat. La família té diners estalviats i, a més, té uns ingressos determinats, i confia en pagar les obres amb tots aquests diners sense endeutar-se.

Així, una vegada finalitza el primer any, es paga el 20% del cost total de la casa, doncs això és el que s'ha fet de l'obra. Ara bé, el segon any, la situació econòmica familiar empitjora i veuen que no podran pagar les obres sense endeutar-se. Per tant la família hauria d'acordar unes altres condicions de pagament o bé demanar un préstec a una institució financera. Tant en un cas com en l'altre, però, sembla normal que els canvis es refereixin només als pagaments futurs. Però el que una família assenyada difícilment faria és dir-li el segon any al contractista que li retornés els pagaments ja fets l'any anterior i considerar que aquests diners són un ingrés normal familiar. Una família assenyada no demanaria aquesta devolució, excepte que realment es trobés en una situació financera molt complicada (és aquesta la situació del Govern), però fins i tot si ho fes, tindria molt clar que aquests diners rebuts no són un ingrés, sinó endeutament ja que s'hauran de retornar en un futur, excepte que la família estigués disposada a quedar-se sense la casa.

Vostès volen amagar com sigui la fallida tècnica de les finances públiques i s'han inventat un procediment de dissimulació inadmissible

Tal i com deia divendres passat el cap de Govern a Andorra 7 Ràdio "Hem d'actuar amb responsabilitat per no fer pagar als fills el nostre nivell de vida."

Estem d'acord amb vostè, Sr. Pintat, per això hem presentat aquesta esmena a la totalitat.

Casa de la Vall, 8 d'abril del 2008

Jaume BARTUMEU CASSANY
President