

Llei 5/2008, del 15 de maig, d'acompanyament del Projecte de llei del pressupost 2008 sobre les noves formes de contractació i finançament d'obres públiques (Text refós per LesLleis.com)

Índex

[Mostra/Amaga]

- Exposició de motius

Atès que el Consell General en la seva sessió del dia 15 de maig del 2008 ha aprovat la següent:

Llei 5/2008, del 15 de maig, d'acompanyament del Projecte de llei del pressupost 2008 sobre les noves formes de contractació i finançament d'obres públiques



S'omet la transcripció de l'índex publicat en el text original del 15 de maig del 2008, ateses les posteriors modificacions que ha sofert aquest text.

Exposició de motius

Les inversions de les administracions públiques i de manera especial les del Govern, pel seu abast nacional, han estat sempre la part més important del pressupost general que el Govern presenta a l'aprovació del Consell General cada any.

Les necessitats creixents d'inversions de durada molt llarga i el cost que els correspon fan impossible que les més imprescindibles es puguin finançar amb pagaments pressupostaris durant el temps d'execució de les obres. Això ha portat a augmentar de manera sovint excessiva el pes de les despeses plurianuals compromeses any rere any.

Un dels efectes negatius derivats d'aquesta constatació és que és gairebé impossible adjudicar obres d'importància i de cost molt gran si no es fa per la via de concessions administratives de llarga durada, o fórmules equivalents.

La majoria dels estats europeus, i molt significativament els del nostre entorn més immediat, han resolt aquesta urgència en programar les inversions amb formes de finançament diferents. Així s'ha hagut de fer també a Andorra els darrers anys, en casos tan significatius com les construccions del túnel d'Envalira i del Centre de Tractament de Residus de la Comella. En ambdós casos es va haver de presentar un projecte de llei específic al Consell General per tenir l'habilitació legal que les permetés; altrament no s'haurien pogut fer, o bé haurien absorbit una part desproporcionada dels pressupostos de l'Estat.

Andorra té, a més, unes característiques especials pel que fa al seu creixement de població permanent, turística i de trànsit. No es pot trobar cap altre Estat, ni a Europa ni segurament al món, que hagi multiplicat per deu la seva població en mig segle. I molt menys que hagi rebut una allau de visitants creixent durant molts anys fins a arribar a les xifres actuals.

A més a més, les característiques orogràfiques pirinenques de les valls del país fan concloure una constatació ben òbvia: les inversions en infraestructures fetes pel Consell General abans, per les entitats de dret públic, i pel Govern d'ençà de la seva creació, s'han hagut de fer sempre amb unes dimensions i unes previsions que no poden tenir proporció amb la demografia pròpia d'Andorra i també amb uns costos molt més alts que els que originen les mateixes obres a terres baixes i de clima més uniforme durant l'any.

Per altra part, ja ha estat admès de manera general a Europa que si es vol que les generacions futures disposin d'unes infraestructures mínimes imprescindibles (autopistes, autovies, ports i aeroports, trens, sanejament, etc.), el seu cost no el poden pagar únicament les generacions presents amb càrrec als pressupostos anuals. Es tracta d'inversions de molt llarga durada, de les quals podran gaudir els ciutadans i els visitants durant molts decennis i, sovint, durant segles.

Per aquest motiu el debat sobre l'endeutament se circumscriu, pràcticament, al del seu volum global en relació amb el producte interior brut. Ningú ja no s'oposa, de forma raonada i raonable, a la necessitat de periodificar en molt llargues durades el pagament de les grans infraestructures i construccions. És motiu de discussió, això sí, la necessitat de delimitar i controlar el volum global d'endeutament, el seu pes relatiu en els pressupostos anuals, i el seu control parlamentari.

En el context d'aquest debat convé donar respostes, tant a nivell normatiu com en la gestió dels recursos, al problema que es planteja de preservació de l'eficiència de les fórmules de contractació i de finançament de les infraestructures previstes en aquesta Llei.

Quan la retribució del concessionari va, en tot o en part a càrrec del Govern o una entitat o parapública, el diferiment del pagament més enllà del llindar temporal ordinàriament previst per a les despeses plurianuals exigeix un control molt curós i proporcionat, de forma que l'aplicació del pressupost suposi una fiscalització de la diligència de l'adjudicatari i una correcta relació qualitat preu en els serveis que reben els ciutadans, en tant que destinataris finals de l'activitat de l'adjudicatari.

A Europa aquests endeutaments estatals van estar provocats per diferents motius: inicialment la postguerra i la reconstrucció, després la reunificació alemanya i els dèficits enormes en infraestructures dels nous membres de la UE, i en general, la necessitat d'invertir en pocs anys allò que servirà durant molts decennis. Els endeutaments que se'n van derivar van esdevenir en alguns casos molt excessius, i van donar lloc a les directives i criteris establerts per la Unió Europea en els seus documents fundacionals de Maastricht.

Si ens referim a aquestes directives, podem constatar que Andorra queda molt favorablement respecte de tots els estats més pròxims, i de la majoria, pel que fa al poc pes de l'endeutament de l'Estat com a conjunt (Govern, comuns i entitats de dret públic). El quadre comparatiu (quadre 1) que acompanya la memòria ho demostra. Si els analitzem bé, també demostren que els estats menys endeutats són, quasi sempre, aquells en els quals les necessitats d'infraestructures encara requeriran un augment considerable de l'endeutament per apropar-se més al dels que ara el tenen molt elevat, però els ciutadans del quals gaudeixen d'un benestar més gran.

El fet és que el pagament a molt llarg termini de les grans obres permet alhora un finançament més econòmic, i un alliberament important de les partides del pressupost destinades a millores immediates, a finalitats socials, educatives, sanitàries, culturals i esportives, entre d'altres.

L'adjudicació de projectes complerts, i no en trams parcials, a agrupaments d'empreses que poden reunir molta capacitat humana, tècnica i financera, i l'acabament puntual de les obres tot respectant terminis més curts, permetrà que Andorra tingui molt abans les infraestructures que necessita. D'aquesta forma la millora de les comunicacions interiors i cap a l'exterior, de l'oferta sanitària, dels equipaments d'ensenyament i de lleure, i d'altres que puguin acollir-se a les noves fórmules de finançament, aportarà la creació indubtable de riquesa directa i induïda, i contribuirà de manera decisiva a projectar una imatge molt més acollidora per als qui escullen Andorra com a destinació turística, de formació, de lleure o de negoci. I el que encara és més important: permetrà millorar el benestar i la qualitat de vida de tots els habitants del país.

Si bé és cert que Andorra no disposa de grans recursos naturals, com quasi tots els estats molt més endeutats, i que el sistema impositiu és sempre perfectible, no es pot resoldre la necessitat d'inversió a força d'augmentar els impostos en una carrera sense límits que ja costa prou de reduir o limitar pel que fa a les despeses corrents. Un endeutament prudent no significa més impostos per demà i sí que aporta més qualitat de vida de forma immediata perquè el pressupost pot destinar més recursos a tot allò que representa un augment d'atenció en les àrees socials més importants: educació, cultura, esport, sanitat, seguretat i benestar en general.

Per aquest motiu aquesta Llei preveu les formes més modernes i aplicades a tots els estats veïns. Es pretén que tingui una redacció senzilla, que fugi de l'excessiva casuística habitual en lleis similars. Tenint en compte les particulars condicions de contractació i d'execució de les obres a Andorra per les raons adduïdes abans, s'ha volgut que els plecs de condicions de cada obra apliquin els grans principis de la Llei i es pugui adaptar a cada obra de manera especial.

La Llei defineix en les disposicions generals la seva finalitat i l'àmbit d'aplicació. Com que es tracta de grans obres de caràcter general, s'ha cregut necessari precisar que la Llei només ofereix les seves possibilitats a les contractacions fetes pel Govern, per l'STA i per FEDA.

El capítol primer modifica la vigent Llei de contractació pública per posar unes bases sòlides a les concessions per la construcció i l'explotació d'obres públiques. Tal com s'ha fet de manera individualitzada en els dos exemples vigents de concessió pública, la Llei permet i regula el finançament privat de les obres i totes les circumstàncies previsible, fins i tot el rescat reglat.

El capítol segon també innova en el nostre ordenament legal i permet l'ajornament dels pagaments en quotes anuals per repartir l'esforç d'inversió immediata en uns anys durant els quals les obres ja seran de domini i d'ús públic.

Dins de l'articulat i també a les disposicions addicionals, es preveu la forma de control parlamentari de la despesa compromesa mitjançant el pressupost general i les quotes plurianuals que haurà de consignar per cada obra adjudicada en una de les formes previstes.