CES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA REGIÓN DE MURCIA

DICTAMEN 2 2000

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE LA REGIÓN DE MURCIA, S.A.

Sesión del Pleno de 29 de Marzo de 2000

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE LA REGIÓN DE MURCIA, S.A.

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 29 de marzo de 2000, acuerda aprobar por unanimidad el siguiente

Dictamen

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 23 de febrero de 2000 tuvo entrada en el Consejo escrito del Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda en el que remite el Anteproyecto de Ley de Creación de la Sociedad de Gestión de Infraestructuras de la Región de Murcia, S.A., para que por este Órgano se emita el dictamen previsto en el artículo 5 a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La inversión pública en infraestructuras y equipamientos es un instrumento clave en las políticas que contribuyen a promover el crecimiento a medio y largo plazo. La inversión en infraestructuras permite la acumulación de capital público, a partir del cual es posible satisfacer una variada gama de servicios básicos para los ciudadanos y la empresa privada: transportes, suministros de agua y energía, comunicaciones, educación, sanidad, etc.

Por otra parte, el stock de capital de una comunidad autónoma desempeña un papel determinante a efectos de la localización de inversiones. Sin llegar a ser éste el único ni probablemente el factor más relevante en las decisiones de ubicación de los nuevos proyectos inversores, es indudable que carecer de un nivel suficiente, complementario y de calidad en infraestructuras, especialmente de comunicaciones, puede representar un elemento de discriminación para una región. Permite, además,

optimizar el uso de recursos no utilizados de acuerdo a su potencialidad, como, por ejemplo, los turísticos. Facilita, a su vez, la competitividad de la economía al aproximar los bienes y servicios de los territorios periféricos a los mercados centrales. Y acrecienta la cohesión territorial de un determinado espacio pues adolecer de infraestructuras adecuadas constituye un factor decisivo que explica desequilibrios en términos de renta per capita.

Podría añadirse otras muchas razones a las anteriores para argumentar la relevancia que adquiere en la economía actual disponer de una importante dotación de infraestructuras. También en el pasado, por supuesto. Por ello, históricamente la Administración ha asumido como función propia la de proveer a la sociedad de esos bienes públicos. En parte por las propias características de los mismos, que retrae la provisión privada por el fuerte riesgo que representan ante la elevada magnitud de los costes que tienen las grandes infraestructuras, los largos periodos de duración de las obras de construcción que generan a su vez amplios plazos para la recuperación de las inversiones, los importantes gastos que conlleva la financiación, etc.

Por ello, como se decía, tradicionalmente la Administración Pública ha asumido con carácter general las funciones de planificación, construcción, conservación y financiación de las infraestructuras, mas sin carácter exclusivo. Ya hay ejemplos de financiación privada en la antigua Roma, cuando se instauraron los primeros peajes e impuestos que gravaban algunos productos que circulaban por sus vías, y en la Edad Media con la figura de los «repartimientos» que financiaban la construcción de caminos y puentes, o los peajes que constituían derechos de paso (pontazgos, portazgos, etc.). Hace poco más de un siglo, en la Ley de Carreteras de 1877, aparecen formalmente en nuestro país los primeros antecedentes, con rasgos similares a la actualidad, relativos a concesiones de carreteras, otorgando la posibilidad a particulares o compañías de la construcción, financiación y explotación de estas vías y admitiendo que el Estado y restantes Entidades locales pudieran otorgar ayudas a los concesionarios.

En suma, el modelo de gestión tradicional en la administración de infraestructuras se ha configurado como un régimen de gestión directa de servicios cuya financiación ha correspondido fundamentalmente al Presupuesto. No obstante, se ha posibilitado la participación de la iniciativa privada, originalmente en la red de carreteras mediante el sistema de concesiones (la malla de autopistas refleja el resultado), pero posteriormente extendido a otras infraestructuras de comunicaciones (ferrocarril, puertos, aeropuertos) y mediante otros modelos distintos a la concesión.

El resultado a lo largo de las pasadas décadas ha sido el extraordinario incremento del stock de capital en España y en las comunidades autónomas. Sin embargo, las necesidades distan de estar satisfechas. Tanto si se relaciona el stock de capital español con el promedio de la Unión Europea como, refiriéndonos a la Región de Murcia, comparando el de esta autonomía con la media española, la conclusión es la misma: la desigualdad es relevante, aún son notables los requerimientos de inversión pública y es preciso continuar el esfuerzo inversor en dotación de capital público.

Sin embargo, la necesidad de proseguir con el elevado ritmo de inversión pública que en el conjunto del país se desarrolló durante la segunda mitad de la década de los ochenta y al inicio de la siguiente (la inversión pública alcanzó el máximo porcentaje respecto al PIB en 1990 con el 4,85% y en relación con la formación bru-

ta de capital se consiguió tres años después con el 20,3%), se vio condicionada en el transcurso de esa última década por la voluntad de los sucesivos gobiernos españoles de acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en pie de igualdad con el resto de Estados miembros de la Unión.

En efecto, España suscribió en 1992 el Tratado de Maastricht que, entre otros objetivos, propugnaba la creación de la UEM. Ello obligaba a los países aspirantes a la convergencia al cumplimiento de ciertos criterios en determinadas variables macroeconómicas, entre ellos, no superar determinadas cuantías relativas en el déficit público y el endeudamiento de las Administraciones Públicas.

Una vez suscrito el Tratado España elaboró el Programa de Convergencia, en el que se definían las líneas básicas de política económica para el periodo 1992-1996, actualizado en 1994 y extendido su alcance temporal hasta 1997, para promover que España, como así sucedió finalmente, pudiera acceder a la tercera fase de la UEM.

La convergencia presupuestaria requería que las necesidades de financiación en términos de PIB de las diferentes Administraciones Públicas se redujesen progresivamente, y para ello era preciso a su vez la coordinación de las políticas presupuestarias de la Administración Central y de las comunidades autónomas. Se concretó en el compromiso de cumplimiento del denominado Escenario de Consolidación Presupuestaria, acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera inicialmente para el periodo 1992-1996, y posteriormente modificado y ampliado temporalmente. Este Escenario establece límites cuantitativos absolutos sobre la deuda y su saldo no financiero medidos con criterios consensuados.

Una vez terminado aquel Programa de Convergencia se realizó el correspondiente al periodo 1997-2000, en el que igualmente se asumía el compromiso de cumplir los criterios de disciplina fiscal. A partir de 1999, a consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo Europeo de Dublín, se imponen nuevas condiciones para asegurar que los Estados miembros que se han integrado en la UEM no abandonen el rigor presupuestario. En este contexto, el Gobierno Central y las comunidades autónomas acordaron un nuevo Escenario de Consolidación Presupuestaria para el periodo 1998-2001 orientado por la continuidad de la disciplina presupuestaria, y que ha supuesto el compromiso de ajustar sus niveles de endeudamiento y déficit público en términos de PIB hasta alcanzar el equilibrio presupuestario, es decir, el déficit cero, en el año 2001.

En suma, tanto la Administración del Estado como las comunidades autónomas se han encontrado después de la firma del Tratado de Maastricht con la necesidad, por una parte, de mantener la elevada tasa de inversión pública anterior para corregir la desigualdad que en términos de stock de capital España mantiene con la Unión Europea. Y, por otra, con un entorno presupuestario que exigía la disminución de las inversiones reales para cumplir los compromisos de convergencia presupuestaria.

La dificultad de armonizar dos objetivos antitéticos con las reglas tradicionales de financiación de las infraestructuras públicas, que encuentran en las consignaciones del Presupuesto los recursos para su ejecución, ha provocado que ambas Administraciones hayan vuelto la mirada hacia otras figuras de financiación que no descansen exclusivamente en el Presupuesto o, al menos, que no lo hagan totalmente durante el periodo de ejecución de la obra. Es decir, que pudieran permitir la continui-

dad del esfuerzo inversor sin comprometer las exigencias derivadas de los sucesivos Programas de Convergencia.

Sin carácter exhaustivo se podría establecer una primera clasificación de los diferentes modelos de financiación de infraestructuras que se están aplicando en función a la utilización o no del Presupuesto como instrumento para la aportación de recursos. En primer lugar, las fórmulas que excluyen el Presupuesto. Entre éstas, la concesión administrativa, ya tradicional en nuestro ordenamiento, la titulación de los ingresos que generen determinados servicios públicos, y la conocida como *«project finance»* son las más conocidas. En segundo lugar, las modalidades cuya instrumentación requiere de alguna forma la participación del Presupuesto. Las más utilizadas son el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, también conocido como *«sistema alemán»*, el denominado *«peaje en sombra»* y la creación de una sociedad pública para la gestión de las infraestructuras.

La concesión administrativa supone que la infraestructura es realizada por la empresa concesionaria. Ésta, a su vez, cobra a los usuarios un canon o peaje y asume el compromiso de revertir los activos, al cabo del tiempo estipulado en la concesión, a la Administración. Por tanto, salvo que se utilice la posibilidad de que la Administración aporte parcialmente fondos para la construcción con el fin de reducir la cuantía del peaje, es una figura que no tiene efectos presupuestarios, ni presentes ni futuros. Son los usuarios quienes financian la construcción y conservación del bien público.

Otra fórmula extrapresupuestaria es la titulación de ingresos procedentes de servicios públicos. La base de este sistema consiste en la emisión de títulos valores, a suscribir por las entidades financieras o inversores finales a través del mercado de capitales, cuya garantía reside en los flujos o ingresos futuros que van a generar determinados servicios públicos. Mediante este sistema la Administración dispone de fondos en el momento de la ejecución de la inversión y transmite el riesgo financiero al mercado excepto si se asegura una rentabilidad mínima, aunque supone la renuncia a ingresos futuros.

El *Project Finance* es un instrumento utilizado generalmente en grandes infraestructuras que exigen una elevada inversión inicial, largos periodos de maduración y generadoras de ingresos futuros que pueden ser estimados. Se instrumenta a través de la creación de una sociedad específica para esa infraestructura con personalidad jurídica propia. Los promotores financian la infraestructura y asumen todos los riesgos. La rentabilidad de la operación dependerá de los ingresos que ésta genere.

Entre las modalidades que continúan utilizando el Presupuesto para financiar las infraestructuras si bien por procedimientos diferentes a los tradicionales, el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio ha sido regulado hace unos años por la Administración del Estado y se utiliza en algunas obras en curso, entre ellas la autovía Albacete-Murcia. En este sistema la Administración satisface al contratista el precio de la inversión al finalizar la obra, aunque el abono puede realizarse de una sola vez o durante un máximo de diez anualidades. Para la Administración supone el diferimiento del pago, al tiempo que traslada los riesgos que conlleva la ejecución al contratista pues no satisfará sus compromisos en tanto la obra no se haya entregado de forma conveniente. La empresa adjudicataria acude al mercado de capitales para obtener los recursos necesarios con la garantía que representa el compromiso de pago de la Administración.

Este contrato fue implantado en virtud al artículo 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y regulado posteriormente en sus regímenes jurídicos, presupuestarios y financieros en el Real Decreto704/1997, de 16 de mayo. Entre sus aspectos más sobresalientes se puede reseñar su aplicabilidad, limitada a la construcción de infraestructuras de carreteras, ferroviarias, hidráulicas, en la costa y medioambientales, excluyendo las obras de reforma, reparación, conservación o mantenimiento. A su vez, establece unos importes mínimos al precio total de la obra, que depende del tipo de infraestructura (entre 1.000 millones de pesetas las de costa o medioambientales y 4.000 millones en carreteras), para que pueda ser contratada por esta modalidad. Finalmente, como supone compromisos de gastos que afectarán a futuros Presupuestos, se establecieron límites a su aplicación: no se podrá superar el 30% del total de las inversiones del Departamento contratante, y, a su vez, los compromisos que se adquieran mediante este procedimiento serán computables a efectos de determinar el importe máximo de los compromisos anuales permitidos por la Ley General Presupuestaria: 70%, 60%, 50% y 50%.

El «peaje en sombra» es otro de los instrumentos creados para la financiación de infraestructuras por procedimientos diferentes al tradicional pero en el que continúa participando el Presupuesto. En nuestra Región se está aplicando, una vez regulado por la Ley 4/1997, de 24 de julio, que también permite la figura precedente, para la construcción y financiación de la denominada «autovía del noroeste».

En esta modalidad el proyecto es adjudicado a un consorcio privado con el que se acuerda, al igual que en el método anterior, el abono del precio una vez finalizada la obra satisfactoriamente. Sin embargo, difiere en la forma de pago. En este caso el plazo se prolonga considerablemente en relación con el precedente (hasta 50 años en la ley regional), y anualmente la Administración abona al adjudicatario una cantidad variable determinada como un canon o peaje en función al uso, determinado éste de acuerdo con un criterio establecido en el contrato, que haya tenido esa obra. La consecuencia de la financiación de una infraestructura mediante el sistema de peaje en sombra es el escalonamiento en el tiempo de los pagos que debe realizar la Administración por la construcción y conservación de la obra.

El tercero de los procedimientos incluido en este grupo, en el que al menos parcialmente continúa el Presupuesto participando en la financiación, es la creación de sociedades estatales o entes públicos con la finalidad de participar en una o varias de las funciones necesarias para crear la infraestructura. Administrativamente, esas figuras no son iguales. Las primeras son sociedades mercantiles en cuyo capital participa total o mayoritariamente la Administración correspondiente y se rigen fundamentalmente por el Derecho privado. En cambio, los entes públicos lo hacen por la normativa específica establecida en su ley de creación. En síntesis, la operativa bajo la que se instrumenta este método parte, una vez regulada legalmente la sociedad o ente, de un convenio entre la Administración y la sociedad en el que se definen las pautas a seguir para la ejecución de la infraestructura a realizar por la sociedad, y en el que se establece los compromisos periódicos que la Administración asumirá para la financiación de ese bien público. Esos compromisos son la garantía que ofrece la sociedad al acudir al mercado de capitales para obtener los recursos con los que ejecutar la inversión.

De los diferentes modelos señalados (algunos de ellos amparados por el ordenamiento jurídico estatal y cuya utilización no requeriría la acción legislativa autonómica como es la concesión administrativa, y otros, como *«el peaje en sombra»* y el contrato de abono total del precio, regulados recientemente en la Región) el Anteproyecto sometido a dictamen se refiere al último de los descritos sucintamente, la creación de una sociedad regional para la gestión de infraestructuras.

Un tipo de sociedad como el que pretende crear el Anteproyecto no constituye una novedad ni en la Administración del Estado ni en las comunidades autónomas. En el primer ámbito, el artículo 158 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, prevé la creación de sociedades que tengan por objeto la construcción o explotación de carreteras estatales u obra hidráulica. Y bajo la modalidad de ente público el artículo 160 de dicha ley crea el Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), que se orienta a la gestión de la construcción de la infraestructura para la red de Alta Velocidad.

Antes de que la Ley 13/1996 promoviera la creación de estas sociedades en el ámbito estatal, dentro de su marco competencial y con operatividad para su territorio las comunidades autónomas habían emprendido este camino. El inicio correspondió a la Generalitat de Cataluña, que creó en 1990 Gestión de Infraestructuras, S.A. (GISA). Posteriormente se han ido incorporando otras comunidades autónomas. Entre ellas, sobresalen por su actividad las siguientes:

- Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A., constituida en 1996 (GIASA) a partir de la experiencia acumulada con la extinta SOGEFINSA, empresa encargada de financiar y gestionar todas las obras de infraestructura construidas con motivo de la celebración de los Campeonatos del Mundo de Esquí de Sierra Nevada.
- Gestión de Infraestructuras de Castilla y León, S.A. (GICALSA), constituida en 1994.
- Áreas de Promoción Empresarial de Madrid, S.A. (ARPEGIO), proviene de otra sociedad creada en 1981 pero en 1991 acuerda el cambio a su actual denominación y en 1996 amplía su objeto social para otorgarle sus características ahora vigentes.
- Sociedad Pública de Investimentos de Galicia, S.A., constituida en 1997.
- Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A., constituida en 1997.
- BIDEAK-BIZKAIKO BIDEAK, que ha sido creada por la Diputación Foral de Vizcaya.

Además de las anteriores, caracterizadas porque su objeto social incluye un amplio campo de actuación sobre diferentes tipos de infraestructuras, ha sido frecuente la creación de sociedades para la gestión de un único tipo de infraestructura (vivienda, medio ambiente, etc.). En la Región de Murcia, por ejemplo, en 1994 se creó la empresa pública Sociedad Promotora del Suelo y la Vivienda, si bien el pasado año ha sido sustituida por el organismo autónomo de carácter comercial y financiero Instituto de la Vivienda y Suelo. Por otra parte, el proceso de creación de entidades para la gestión de infraestructuras continúa extendiéndose. A finales del pasado año la Comunidad de Madrid aprobaba la Ley 22/1999, de 21 de diciembre, de creación del Ente de Derecho Público MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte), cuya finalidad es ejecutar las infraestructuras de transporte colectivo en esa Comunidad.

En general, han sido dos los argumentos básicos empleados para justificar la creación de estas sociedades. En primer lugar, se alude a su mayor flexibilidad en la planificación y desarrollo de las infraestructuras por la agilidad con que cuentan en la contratación y la disposición de medios técnicos que ofrece su sujeción al Derecho Privado. En segundo lugar, la deuda asumida por las sociedades no contabiliza como endeudamiento de sus respectivas Administraciones, por lo que no incide sobre los criterios de convergencia asumidos con motivo de la incorporación de España a la tercera fase de la UEM.

El objeto social de estas entidades es variado. En algunos casos se constriñe a determinado tipo de infraestructuras: gestión del suelo, construcción de viviendas, carreteras, obras hidráulicas, etc., o a una obra concreta que justifica su creación. En otros, la gama se amplía para abarcar prácticamente a cualquier tipo de infraestructura o equipamiento, incluyendo entre éstos centros educativos, sociales, deportivos, etc. Generalmente, participan en la búsqueda de financiación y asumen por sí mismas el endeudamiento. En otra vertiente, su participación en el proceso de implantación de las infraestructuras, también hay diferencias pues en algunos casos son meras gestoras de obras mientras que en otros pueden dedicarse a la gestión y explotación de los proyectos. Las sociedades estatales previstas por el artículo 158 de la Ley 13/1996 y el ente público GIF tienen por objeto la construcción y/o explotación de las nuevas infraestructuras. Más extensas son las funciones en las sociedades creadas por las comunidades autónomas. Por ejemplo, en GISA, que al ser la primera ha sido de alguna manera el modelo inspirador de las restantes, tiene por objeto, tras la modificación acordada en 1996: *«proyectar, construir, conservar, explotar y promocionar, por ella misma o por terceras personas, actuando por encargo del Gobierno de la Generalitat en nombre y por cuenta propia o en nombre propio y por cuenta de la Generalitat de Catalunya, según los términos de los encargos y los mandatos de actuación, toda clase de obras de infraestructuras que la Generalitat promueva o en las que participe, y también los servicios que puedan instalar o desarrollar en dichas infraestructuras»*. Incluso puede participar en sociedades concesionarias de autopistas de peaje.

La creación de estas sociedades representa una nueva distribución de responsabilidades en las sucesivas fases que conlleva la gestión de una infraestructura. En primer lugar, las decisiones en cuanto a la planificación, regulación y control de la infraestructura a realizar continúa residiendo en los órganos políticos de la Administración Pública. La sociedad se reserva las funciones de ejecución de las iniciativas decididas en el nivel político, correspondiendo generalmente al sector privado la fase de producción. Si la infraestructura lo requiere puede haber una concesión que desempeñan las empresas adjudicatarias como delegación de servicio público.

No obstante, existen diferentes tipos de relaciones entre ellas. En Cataluña son los Consejeros de Economía y del área correspondiente quienes realizan una propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno, que encarga las obras a la sociedad con las condiciones específicas de ejecución, importe y anualidades a pagar por la Administración. En Andalucía existe una división de funciones entre los centros directivos, principalmente las direcciones generales de la Consejería de obras Públicas, y GIASA; los primeros definen las políticas sectoriales, dirigen y aprueban los estudios y proyectos, planifican, explotan y mantienen las infraestructuras, mientras la sociedad re-

dacta los estudios y proyectos, ejecuta las obras y se encarga parcialmente de la financiación. En Galicia, la consejería competente en función a la obra y la empresa pública realizan una supervisión del proyecto; la dirección de la obra y la responsabilidad de la ejecución conforme a proyecto corresponde a la sociedad. En Madrid, la consejería entrega los proyectos a ARPEGIO. Entre ambos elaboran los pliegos de cláusulas administrativas. ARPEGIO licita y la adjudicación se realiza a través de una mesa presidida por el Consejero correspondiente. La dirección de obra se atribuye a la Comunidad, y la sociedad lleva la asistencia técnica, inspección y vigilancia de las obras. La recepción es conjunta entre la empresa y la Comunidad.

Excepto en el caso de GIASA, las relaciones de las sociedades con el Gobierno correspondiente se estructuran mediante un convenio. En algunos casos es un convenio marco, que establece dichas relaciones de forma genérica y para un periodo determinado. En otros, son convenios específicos para cada actuación. En el primer caso, se definen los siguientes aspectos:

a) Jurídicos-administrativos: define el tipo de relación bajo la que actuará la sociedad.

b) Económico-financieros. Determina el periodo y la participación de la Comunidad en la financiación de la infraestructura. Suele establecer a su vez el importe máximo de endeudamiento que se le autoriza a la sociedad, que asume la responsabilidad de concertar las operaciones de endeudamiento, previa autorización expresa de la Consejería de Hacienda, de acuerdo con las previsiones contenidas en el Plan Económico-Financiero.

c) Técnicos de las obras. Establece las competencias sobre la redacción del proyecto de obras, los pliegos de cláusulas administrativas para la contratación de las obras, la licitación de las obras, la propuesta de adjudicación, la inspección de las obras, la recepción, etc.

d) Plan Económico-Financiero. Es el instrumento básico de regulación de las operaciones derivadas de los encargos realizados por la Comunidad Autónoma. En él se contempla las previsiones sobre el coste actualizado de las obras, la previsión del coste de la financiación de las obras, la previsión de pagos de las obras y de su financiación, la previsión de operaciones de endeudamiento, la previsión del coste de la financiación general y de su amortización y la previsión de tesorería. Tanto el convenio marco como los encargos específicos de obras y el plan económico financiero suelen ser previamente aprobados por el Consejo de Gobierno.

La estructura organizativa no es común para las diferentes entidades aunque existen unos rasgos básicos propios de la condición de sociedades anónimas en la mayoría de ellas. En general, suele haber un Presidente o Consejero Delegado, un Gabinete de apoyo, una Secretaría General o Dirección General de Administración y Finanzas y una o más Direcciones Generales de carácter técnico directamente relacionadas con el proceso de construcción o explotación de las obras.

Una de las características de los proyectos gestionados por estas sociedades es que acuden a profesionales o empresas ajenas a la sociedad para la contratación separada de los distintos elementos o fases que incorpora la realización de la infraestructura: dirección facultativa, cartografía, sondeos geológicos, control de calidad, proyectos de reforestación si son precisos, etc.

Para atender estos gastos más los necesarios para el funcionamiento de la sociedad (personal, mantenimiento, etc.) estas sociedades incluyen en los costes de la obra un determinado porcentaje, que suele estar comprendido entre el 4% y el 6%, que se le liquida al adjudicatario.

Finalmente, en cuanto a la financiación de las inversiones, además de los recursos propios que puedan general, normalmente se obtienen de aportaciones directas de las Administraciones y de operaciones de endeudamiento a largo plazo que obtienen acudiendo al mercado de capitales.

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Creación de la Sociedad de Gestión de Infraestructuras de la Región de Murcia, S.A. consta de diez artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales, precedido todo ello por una Exposición de Motivos donde se describen las razones por las que se promueve la creación de la referida sociedad mediante la aprobación, en su caso, del Anteproyecto sometido a dictamen.

En la Exposición de Motivos se señala la necesidad que tiene la Comunidad Autónoma de potenciar la construcción de infraestructuras, especialmente de transporte, optando para ello, en línea con actuaciones similares realizadas por el Estado y otras comunidades autónomas, por la creación de una empresa pública que adoptará la forma de sociedad anónima y cuyo objeto social abarcará un amplio campo en relación con los distintos tipos de infraestructuras sobre las que actuará, y sobre las sucesivas que requiere la construcción y explotación de las mismas.

Es esa amplitud del objeto social, que afecta a competencias correspondientes a varias Consejerías, la que se alude para justificar la adscripción de la sociedad a la Consejería de Economía y Hacienda, al igual que se justifica esta opción por la relevancia que alcanzarían los aspectos económicos y financieros de la sociedad.

Dos son las ventajas que se indican para argumentar la necesidad de implantar una sociedad de este tipo. En primer lugar, permite adelantar la realización de inversiones que difícilmente podrían llevarse a cabo por los sistemas tradicionales, posibilitando, a su vez, desarrollar fórmulas de financiación adicionales a las que tradicionalmente utiliza la Administración. En segundo lugar, se afirma que el sometimiento de la sociedad al régimen jurídico privado conllevará una mayor agilidad y eficiencia en la creación y explotación de infraestructuras.

El **artículo primero** autoriza al Consejo de Gobierno a constituir una empresa pública de las previstas en el artículo 6.1.b) de la Ley 3/1990 con la denominación indicada anteriormente, adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda.

El **artículo segundo** define su objeto social, que consta de cuatro puntos. En el **apartado primero** se establece que la sociedad actuará en todos los supuestos contemplados en ese apartado por cuenta y mandato del Consejo de Gobierno, para *«promover, construir, conservar y explotar las obras públicas de infraestructuras, equipamientos, instalaciones y edificaciones tanto administrativas, sanitarias, sociales, culturales, deportivas, docentes, residenciales, industriales, de transportes*

y de todo tipo que se considere de interés público para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En el **apartado segundo** se extiende el objeto social anterior para permitir que la sociedad pueda formular y ejecutar proyectos de urbanización y la actividad urbanísticas, así como los servicios que puedan instalarse o desarrollarse respecto a las infraestructuras, equipamientos, instalaciones y edificaciones que sean de titularidad de la Comunidad.

En el **apartado tercero** se le atribuye la posibilidad de desempeñar funciones de asesoramiento y asistencia técnica en todas las fases y actividades de los proyectos, así como buscar sistemas de gestión y fórmulas de financiación que sean aplicables o repercutan en las obras que puede realizar, pudiendo acometer además la financiación de los proyectos.

Finalmente, el **apartado cuarto** establece que la sociedad podrá desarrollar las actividades anteriores, total o parcialmente, participando en otras sociedades de objeto idéntico o análogo.

El artículo **tercero** define el régimen jurídico de la sociedad. Se regirá por sus propios Estatutos, las normas del Derecho Mercantil, Civil o Laboral, así como por la Ley 3/1990 en todo lo que le sea de aplicación. Las relaciones con terceros las define el artículo sexto del Anteproyecto.

El **artículo cuarto** estable las relaciones de la sociedad con la Administración Pública Regional, que se regularán mediante los *«correspondientes convenios»*, propuestos por el consejero correspondiente en función a la naturaleza de la infraestructura y aprobados por el Consejo de Gobierno previo informe de la Consejería de Economía y Hacienda. Como mínimo, los convenios establecerán: a) el régimen de proyección, construcción, conservación, explotación, asistencia técnica y/o promoción de la obra o servicio que se trate; b) las potestades de la Administración, a quien corresponderá la titularidad de las obras, respecto a la dirección, inspección, control y recepción; c) las aportaciones de la Administración Pública Regional a la sociedad, para lo cual podrá adquirir compromisos de gastos plurianual sin sujeción a las limitaciones que exige la Ley de Hacienda Regional; y d) las garantías que hayan de establecerse a favor de las entidades que financien a la sociedad.

El **artículo quinto** determina el régimen aplicable en materia de expropiaciones. Se reserva esa potestad a la Administración regional y se otorga la condición de beneficiaria a la sociedad en las expropiaciones que se realicen en las materias relacionadas con el objeto social.

El **artículo sexto** regula las relaciones de la sociedad con terceros. Determina que en los contratos que la Sociedad concluya con terceros para el cumplimiento de su objeto social se ajustará a los principios de publicidad y concurrencia, sin perjuicio de la regulación específica en los sectores del agua, energía, transportes y comunicaciones, e incluyendo las cláusulas que resulten pertinentes para salvaguardar los intereses públicos afectados.

El **artículo séptimo** asigna a la sociedad un capital social de trescientos millones de pesetas que suscribirá totalmente la Comunidad Autónoma.

El **artículo octavo** relaciona qué recursos dispondrá la sociedad para financiar sus actividades: a) los de su capital; b) los ingresos derivados de su actividad; c) las transferencias procedentes de los Presupuestos de la Comunidad; d) las subvenciones y aportaciones de otras Administraciones, organismos, entidades y empresas; e) los productos, rentas e incrementos de su

patrimonio; f) los créditos y demás operaciones de financiación que pueda concertar dentro de los límites que anualmente se le asignen en las leyes de Presupuestos de la Comunidad; g) cualquier otro recurso que pueda serle atribuido por disposición legal o acto jurídico. A su vez, se establece que la Comunidad Autónoma podrá otorgar avales para las operaciones de crédito que concierte la sociedad.

El **artículo noveno** regula las relaciones de la Socieded con los Ayuntamientos de la Región en tres apartados. El **primero** le permite realizar las actuaciones propias de su objeto social por cuenta y mandato de cualquier Ayuntamiento. El **segundo apartado** establece que esa relación se instrumentará mediante un convenio, cuyo contenido es similar al establecido respecto a la Administración Regional. El **tercero** reserva la expropiación, en su caso, al Ayuntamiento afectado, siendo la sociedad la beneficiaria.

El **artículo décimo** establece el régimen de personal. En el primer apartado se requiere que la provisión de puestos de trabajo se realice por procedimientos selectivos de acuerdo a los criterios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, siendo la vinculación de los titulares de carácter laboral. El personal directivo podrá ser nombrado y separado libremente, debiendo los Estatutos determinar qué puestos tienen ese carácter. El personal funcionario que se incorpore quedará en la situación administrativa que le corresponda de acuerdo a la normativa que le sea de aplicación.

La **Disposición Adicional** autoriza a que en el ejercicio 2000 el Consejo de Gobierno pueda crear las partidas nominativas y modificaciones presupuestarias que sean precisas para la ejecución de la Ley.

La **Disposición Final Primera** autoriza al Consejo de Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

La **Disposición Final Segunda** establece que la Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Región.

III.- OBSERVACIONES

El Consejero de Economía y Hacienda ha remitido al CESRM el Anteproyecto de Ley de Creación de la Sociedad de Gestión de Infraestructuras de la Región de Murcia, S. A., para que se emita el preceptivo dictamen que requiere la ley de creación de este Órgano. Antes de abordar la consideración que el mismo merece, este Consejo desea manifestar particularmente su muy positiva valoración al expediente administrativo que complementa el texto del Anteproyecto. Ordenado y completo al recoger toda la documentación que por imperativo legal se ha debido elaborar dada la naturaleza del Anteproyecto y los informes obtenidos de las Consejerías y entidades privadas a las que ha sido sometido a consulta, ha permitido al Consejo obtener una información suficiente con la que formarse una valoración de la norma sometida a Dictamen.

El objetivo del Anteproyecto es la creación de una sociedad pública con la que se contribuirá a paliar la deficiencia que en materia de infraestructuras y equipamiento padece la Región. Es éste, por tanto, el supuesto de origen de la acción promovida.

El CESRM comparte esa apreciación inicial, suficientemente contrastada, por

otra parte, y reiterada en numerosos trabajos realizados o promovidos por el Consejo. En efecto, la desigualdad del stock de capital público de la Región en relación con el promedio español, y aún más en relación con la media de la Unión Europea, es acusada. Sin perjuicio de otras valoraciones que se expresan seguidamente, las medidas que contribuyan a corregir esa deficiencia cuentan con el apoyo de esta Institución pues será positiva su aportación al desarrollo social y económico de la Región.

No es la primera iniciativa que se propone para alcanzar ese fin. Un objetivo similar hay que atribuir a la Ley 4/1997, de 24 de julio, de Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia, orientada a promover la creación de infraestructuras fundamentalmente en materia de transporte, saneamiento y depuración, abastecimiento de agua, desaladoras, etc. Regula para ello el contrato de concesión de obras públicas (el «peaje en sombra») y la concesión demanial, al tiempo que permite la utilización del contrato de abono total del precio implantado por ley estatal. Incluso, también se podría incluir entra esas medidas el actual Instituto del Suelo y la Vivienda pese a que éste actúa en un ámbito mucho más concreto, el que se deriva estrictamente de su denominación.

El hecho de que existan ya instrumentos con los que afrontar la carencia de infraestructuras y equipamientos de la Región por procedimientos de gestión diferentes a los tradicionales (aquéllos cuya financiación se obtiene fundamentalmente de las consignaciones presupuestarias durante la ejecución de las obras) no ha de excluir otras posibilidades con un objetivo similar. El Anteproyecto opta por una figura singular, la creación de una sociedad mercantil con participación mayoritaria de la Administración regional.

Se incorpora así a una iniciativa que, como se ha indicado en los antecedentes del Dictamen, ya han emprendido algunas comunidades autónomas y también el Estado, que las reguló en el artículo 158 de la Ley 13/1996. Esta Ley establece diversas medidas, además de la creación de sociedades estatales, con el objetivo de mantener la inversión pública cuando las restricciones derivadas del cumplimiento de los límites sobre déficit público y endeudamiento provocaron la reducción de las consignaciones presupuestarias destinadas a inversión. Ése parecía su fin, mantener la inversión antes que elevarla, según se desprende de las palabras pronunciadas por D. José Barea, Director de la Oficina del Presupuesto cuando se propusieron, con motivo de unas Jornadas sobre Nuevas Formas de Financiación de Proyectos Públicos promovidas en 1998 por la Cámara de Cuentas de Andalucía. Citaba los requisitos que a su juicio debían reunir los proyectos que pudieran acogerse a las medidas recogidas en la Ley 13/1996. En concreto: a) tener efecto beneficioso sobre el desarrollo; b) susceptibles de ser financiados por el sector privado teniendo en cuenta la rentabilidad de los mismos; c) en una primera fase ya debían estar incluidos en los planes de actuación del Departamento correspondiente; y d) *"los nuevos procedimientos debían suponer una disminución del montante global del presupuesto destinado a inversiones en los Departamentos que se acogieran a estos sistemas, de forma que el nivel de dotaciones no se mantuviese como consecuencia de la introducción de otros proyectos no previstos, o que estando previstos no hubieran podido ini-*

ciarse en el caso de que no se hubieran puesto en marcha los nuevos sistemas."

No parece que ese último requisito sea uno de los que persigue la creación de la sociedad propuesta por el Anteproyecto según se desprende de la Memoria Justificativa que incluye el expediente: *"se pretende que la Sociedad pueda afrontar nuevas actuaciones que no se pueden acometer con los medios con los que actualmente se cuentan; las Consejerías deberán seguir realizando directamente el volumen de actuaciones en materia de infraestructuras que normalmente tenían asignado"*.

De acuerdo con el objetivo manifestado en la Exposición de Motivos de paliar las carencias de infraestructuras, pudiera resultar innecesario promover una sociedad de estas características para mantener simplemente el nivel de inversión actual, aun cuando suponga apartarse del fin perseguido en el Estado con estas medidas. Por otra parte, la experiencia que resulta de la gestión de estas sociedades en las comunidades autónomas que las crearon es que se han utilizado para acrecentar la inversión pública en sus respectivas autonomías, no para mantenerla, promoviendo proyectos especialmente relevantes para su desarrollo. Si la Comunidad Autónoma de Murcia no actúa en el mismo sentido, es decir, si no impulsa medidas para elevar la inversión pública, difícilmente podrá corregir sus desequilibrios en ese campo.

Se mencionó anteriormente que en la Región ya se habían emprendido acciones legislativas para aumentar la inversión en infraestructuras. Aun lejos de agotar las posibilidades que ofrecen tales fórmulas el Anteproyecto propone una nueva medida. De las diversas opciones todavía posibles se elige la creación de una sociedad pública que se regirá básicamente por el Derecho privado. Se justifica, a tenor de lo expresado en la Exposición de Motivos, porque dicha sociedad permite: a) adelantar inversiones imposibles de realizar por procedimientos tradicionales; b) desarrollar fórmulas de financiación adicionales a las tradicionales de la Administración; y c) mayor agilidad y eficiencia por el sometimiento al régimen privado.

La lectura de tales argumentos sugiere ciertas reflexiones al Consejo. Empezando por el último de los señalados, la mayor agilidad y eficiencia del sometimiento al régimen privado es una afirmación que se encuentra igualmente en varios de los informes y documentos que acompañan el Anteproyecto. Sin embargo, en todos ellos ambas cualidades se dan por contrastadas, son supuestos de partida que en ningún momento aparecen demostrados a lo largo del expediente.

No cree el Consejo que la gestión privada en la construcción y explotación de infraestructuras sea necesariamente más eficiente, aunque sí, indudablemente, es más ágil porque elude ciertos controles requeridos por la Ley de Contratos del Estado. Sucede, simplemente, que los objetivos y prioridades bajo las que se rige la gestión pública y la gestión privada son diferentes. La primera trata, preferentemente, de garantizar el interés público de los recursos que debe gestionar, exigiendo el más estricto cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia. La normativa reguladora es para ello muy prolija, incluso farragosa, exigiendo el cumplimiento de numerosos trámites y plazos, promoviendo una amplia participación de licitadores, estableciendo sucesivos controles, etc. En la gestión

privada no es ése el objetivo prioritario y, por tanto, no se imponen tantos mecanismos de control. Es normal que haya más agilidad. Por ello, no se pueden analizar los aspectos de agilidad y eficiencia en la gestión pública y privada bajo idénticos criterios ya que parten de objetivos y reglas de gestión diferentes.

La superioridad del Derecho Privado en la gestión de recursos públicos es una opinión controvertida. El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma considera que la utilización de la figura de la sociedad mercantil requiere ciertas cautelas, si bien es un mecanismo que se puede considerar asentado y generalizado. Textualmente, se afirma que: *"Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la doctrina haya puesto de relieve los posibles inconvenientes de esta actuación. Así, J.L. Martínez López-Muñiz, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid ha señalado ("Sociedades Públicas para construir y contratar obras públicas?", Revista de Administración Pública, nº 144, Septiembre-Diciembre 1977) que las actuaciones en materia de obras públicas se traducen o se sustenten en el ejercicio de potestades públicas, que no deben dejar de estar sometidas a los principios y exigencias propios de los contratos administrativos, en garantía del interés público, por lo que su encomienda a una personificación formal jurídico-privada debe estar revestida de las adecuadas cautelas"*.

Igualmente, el Informe de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas es crítico con el uso de Administraciones instrumentales para el ejercicio de actividades genéricamente públicas, al recordar que *«la quiebra del principio general de la ejecución de las obras públicas por contrata supone la desaparición de uno de los pilares del Derecho Público...»*.

Por tanto, la ventaja que aporta la sociedad pública como instrumento para la construcción y explotación de infraestructuras y equipamientos frente a otras opciones no parece que sea una controversia resuelta a favor de la primera, al menos para algunas de ellas. De hecho, ha sido cuestionada recientemente por la propia Asamblea Regional con motivo de la aprobación de la Ley 1/1999, de Creación del Instituto de la Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, cuyo régimen jurídico es el de organismo autónomo de carácter comercial y financiero. Sustituye a la anterior Sociedad Pública para la Promoción del Suelo y la Vivienda, creada por la Ley 10/1994. En la Exposición de Motivos de la Ley 1/1999 se afirma textualmente: *"la forma societaria no ha servido como instrumento adecuado para el desempeño de las acciones y logros de los objetivos para el que fue creada, antes al contrario su estructura extremadamente mercantil rompe con la necesaria intervención pública que a fin de lograr una mayor eficacia en la consecución de los programas de vivienda debe existir en el mercado de vivienda"*. Sorprende que en el objeto social del Anteproyecto se haya incluido la promoción de equipamientos como los citados a través de una sociedad mercantil a la vista del juicio que merece la experiencia anterior bajo el mismo sistema.

Son, a juicio del Consejo, los diferentes objetivos bajo los que se rigen los que provocan las diferencias entre los sistemas públicos y privados de gestión. De hecho, en el supuesto de que se conside-

rara oportuno procurar mayor agilidad y eficiencia a la creación de infraestructuras mediante los sistemas tradicionales de contratación, se podría conseguir introduciendo cambios en el cuerpo legal que sustenta ese sistema (Ley de Contratos del Estado), así como estableciendo incentivos adecuados a los recursos humanos que participan en cualquier fase de ese proceso, sin necesidad de crear figuras adicionales como la que se propone. Así opina el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos: *" El Borrador prevé que el sometimiento de la empresa al régimen jurídico privado tanto en la relación laboral de su personal como en el procedimiento de contratación, conllevarán una mayor agilidad y eficiencia en la creación y explotación de infraestructuras sometidas a contrato y no a realizar con medios propios de la Administración. Si bien esta agilidad podría conseguirse eliminando los preceptivos controles en los mecanismos de preparación, adjudicación, ejecución, recepción y explotación de las infraestructuras sometidas a contrato según la legislación de contratación de las Administraciones Públicas. Las dudosas ventajas de una huida hacia el derecho privado puede crear una mala imagen del modelo"*. Y así opina igualmente este Consejo, aun cuando es consciente de que ese tipo de modificaciones legislativas sobrepasan el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Una precisión antes de proseguir. No se deduzca de los párrafos anteriores que es opinión del CESRM que la construcción y gestión de infraestructuras por el régimen propuesto por el Anteproyecto no garantice el interés público. Explícitamente se señala en el mismo que en las relaciones de la Sociedad con terceros se ajustará a los principios de publicidad y concurrencia, y establecerá, en su caso, cláusulas para la salvaguarda de tales intereses. Sin embargo, esa declaración representa un compromiso menos exigente que el derivado del sometimiento a la Ley de Contratos del Estado. Y si para cumplir esos principios o asegurar al máximo posible el interés público se siguiesen las disposiciones de la citada Ley, probablemente desaparecerían las ventajas de agilidad y eficiencia a las que se aludía inicialmente. Así se expresa igualmente el ya referido Informe de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, cuando afirma que *«el argumento de que una sociedad de esta clase en nada afecta a la libertad de empresa, por cuanto esta sociedad contratará con terceros (la ejecución de las obras), es completamente débil. En primer lugar, la debilidad de la protección de los intereses generales deriva de la simple lectura de los extremos a incluir en los Convenios a que se refiere el artículo 4...»* pasando posteriormente a analizar comparativamente su contenido con otras prescripciones de la Ley de Contratos del Estado y otras del Código Civil en las que se sustenta la mayor debilidad de la propuesta recogida en el Anteproyecto en relación con la protección de los intereses generales.

En relación con esta cuestión, finalmente, también hay que considerar que a cambio de esa pretendida mayor agilidad y eficiencia existe un superior coste para la Administración Regional. La sociedad obliga a crear una estructura técnica y humana adicional a la de las Consejerías, según se desprende de la Memoria Justificativa, que se financia cargando a los contratistas aproximadamente un 6% del

coste completo de la obra, excluido el coste de la financiación y el IVA, quienes, obviamente, lo imputarán como gasto en sus ofertas. De ese porcentaje, el 4% será para dirección de obra y el 2% para gastos de personal y funcionamiento de la sociedad.

Es probable, a juicio del Consejo, que aun siendo importante el objetivo de ganar agilidad y eficiencia en la construcción y explotación de infraestructuras con la creación de la sociedad pública, sean más relevantes los otros argumentos justificativos indicados en la Exposición de Motivos: adelantar inversiones que difícilmente se podrían llevar a cabo mediante los métodos tradicionales y desarrollar fórmulas de financiación adicionales a las que habitualmente utiliza la Administración.

La Exposición de Motivos no profundiza en esta cuestión, pero es de sobra conocido el fin último pretendido con los variados mecanismos de financiación diferentes a los tradicionales creados en los últimos años. La propia Memoria Económica es más explícita y despeja cualquier duda: "*La conveniencia de crear esta empresa está determinada por la necesidad de disponer de nuevas formas de obtención de recursos por la Administración Pública para la construcción de infraestructuras, a través de la denominada financiación extrapresupuestaria, en la que los entes públicos a través de su sector público empresarial empleen nuevas fórmulas legalmente aceptables que permitan conseguir recursos del sector financiero sin que ello choque con las limitaciones presupuestarias en lo referente a límites del endeudamiento y reducción del déficit público.*" Con la misma claridad y contundencia existen numerosas declaraciones de gestores de sociedad autonómicas similares y políticos con responsabilidad sobre ellas que se pronuncian en idéntico sentido. En la obra que edita las Jornadas sobre «Nuevas Formas de Financiación de Proyectos Públicos» mencionada anteriormente se encuentran varias citas que lo corroboran.

Se reproduce, en consecuencia, una cuestión central sobre la que ya se pronunció este Organismo con motivo de su Dictamen 7/1997, relativo al Anteproyecto de Ley sobre Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia. Estamos ante una fórmula por la que se financiarán infraestructuras aplazando el pago de las mismas varios años desde que estén terminadas. Es decir, generando una deuda a la Comunidad Autónoma pero sin que el endeudamiento o déficit que se genere contabilice a efectos de cumplir los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento asumido con la entrada de España en la UEM. Algunas reflexiones le surgen de nuevo el Consejo con esta propuesta.

Convendría acentuar el rigor al aludir a estos sistemas como fórmulas de financiación "extrapresupuestaria". Expresadas así, parece deducirse que las infraestructuras a crear bajo estos procedimientos se harán sin acudir a las dotaciones presupuestarias, es decir, sin cargo a los impuestos de los ciudadanos. Por tanto, los usuarios finales las financiarán pagando un canon. Generalmente, las leyes reguladoras de estos sistemas u otros tradicionales lo permiten. Con ellas se puede promover la construcción de una autopista o una estación depuradora financiándolas privadamente mediante un peaje o canon.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la financiación de las obras públicas

promovidas por tales sistemas no se realiza sin la participación del Presupuesto, acudiendo a lo que en una interpretación rigurosa del término sería «medios extrapresupuestarios". Al contrario, de lo que realmente se trata es de "financiación presupuestaria diferida". El objetivo es aplazar varios años la consignación en los Presupuestos de los recursos con los que se pagan las obras. No abonarlas a su ritmo normal de ejecución (entre uno y tres años habitualmente), sino en plazos superiores. Durante la fase de ejecución la financiación de la obra corre a cargo de la sociedad pública o de la sociedad concesionaria acudiendo para ello al mercado de capitales. Pero la Administración afronta posteriormente el pago de la misma con cargo al Presupuesto en un plazo que en el caso de la Ley 4/1997 puede llegar hasta 50 años, y en la Sociedad prevista por el Anteproyecto será, si se cumple la previsión que no el compromiso establecida en la Memoria Económica, en un periodo cinco años.

Es precisamente esta cuestión, al igual que sucediera con motivo del Dictamen sobre el Anteproyecto a la Ley 4/1997, la que constituye la principal preocupación del Consejo en relación con el Anteproyecto sometido a Dictamen. Es indudable que la financiación de obras públicas a través de la sociedad mercantil generará un endeudamiento, adicional al que se pueda incorporar anualmente con los Presupuestos Generales de la Comunidad, que habrá que afrontar con los futuros Presupuestos de ésta. Y el compromiso de atender los gastos financieros y amortización de dicho endeudamiento será igual independientemente de que su contabilidad se le asigne a la Administración institucional o a la sociedad pública.

El CESRM no entra en ese debate. La contabilidad del endeudamiento y déficit a uno u otro organismo es una mera convención adoptada en el seno de la Unión Europea cuyo criterio puede cambiar en el transcurso del tiempo. De hecho, así ha sucedido tras la aprobación del actual Sistema Europeo de Cuentas Económicas Nacionales y Regionales (SEC-95), que ha modificado la norma respecto a la contabilidad del déficit generado por algunas de estas sociedades públicas que establecía el anterior Sistema (SEC-79). El SEC-95 considera que una empresa o ente público ha de consolidar su cuenta de pérdidas y ganancias con el presupuesto autonómico siempre que sus ingresos por ventas no cubran, al menos, el 50% de sus gastos de explotación. No era así anteriormente y por ello se empieza a conocer que algunas comunidades autónomas han debido revisar las Cuentas del pasado ejercicio para consignar las cifras de endeudamiento y déficit generadas por determinadas empresas públicas.

No es ésta, como se decía, la cuestión central para el Consejo. Para el CESRM es relevante el efecto que puede generar el endeudamiento acumulado con las obras a realizar por la sociedad, al no disponer el Anteproyecto de ningún tipo de límite, excepto el aval que se fije en los Presupuestos. Una utilización excesiva, orientada a satisfacer a corto plazo carencias históricas en este campo, puede comprometer seriamente los Presupuestos futuros y la capacidad de atender las necesidades que entonces tendrán los ciudadanos de la Región.

Es cierto que también los sistemas tradicionales de financiación de la inversión pública con cargo al Presupuesto

ordinario acuden a diferentes fórmulas de endeudamiento para obtener recursos: préstamos a largo plazo, emisión de bonos u obligaciones, emisión de títulos de deuda pública, etc., cuya amortización también puede realizarse en una amplio periodo de anualidades con cargo a Presupuestos posteriores. Pero, existe una diferencia básica entre este mecanismo y el que se pretende con la creación de las sociedades públicas.

El procedimiento tradicional está sometido a ciertos límites, a ciertos controles, incluso antes de las restricciones derivadas del Tratado de Maastricht (los impone la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley de Hacienda Regional, las leyes presupuestarias anuales, etc.). Y se han impuesto limitaciones al endeudamiento porque su control contribuye, por un lado, al cumplimiento de ciertos objetivos de política económica. Y, por otro, porque se ha considerado conveniente poner un máximo a la carga financiera que se traslada al futuro. Por el contrario, con las sociedades públicas, salvo criterios más restrictivos de contabilidad, se pretende que sean las sociedades las que asuman las cifras de deuda, con la garantía que ofrece la Administración, pero eludiendo todas las restricciones que se le han impuesto a ésta. Sólo los mercados financieros podrían limitar la capacidad de endeudamiento cuando estimaran que la solvencia de la Comunidad Autónoma no es suficiente para atender los compromisos de pago acumulados.

El Anteproyecto no establece límites a la Sociedad en cuanto al montante a contratar por este sistema ni tampoco al compromiso global que asumirá la Comunidad Autónoma a medida que anualmente vayan realizándose nuevas obras. Obviamente, para cualquier gestor es un sistema cómodo de realizar infraestructuras pero con el que se traslada la carga de la deuda a futuras generaciones. En consecuencia, un uso excesivo de las posibilidades que ofrece el Anteproyecto puede limitar gravemente las posibilidades de satisfacer las futuras demandas al estar comprometidos los Presupuestos con los gastos derivados de las realizaciones pasadas, pues un porcentaje elevado de las consignaciones presupuestarias de una o varias consejerías habría que dedicarlo a atender el pago de obras realizadas años antes.

Las reflexiones que el CESRM ha expresado en las páginas anteriores no significan el rechazo a esta fórmula de financiación de infraestructuras, aunque sí a un uso prudente y racional de la misma. Y ello por varias razones.

En primer lugar, porque es una evidencia la carencia de infraestructuras y las superiores restricciones financieras al endeudamiento que existen desde el Tratado de Maastricht. Desde esta perspectiva, y reiterando lo que ya manifestó este Consejo con motivo de su Dictamen 7/1997, *"el CESRM ha de valorar positivamente toda acción que, como la propuesta por el Gobierno Regional, trate de conjugar ambas situaciones al promover la realización de infraestructuras por medios alternativos a los tradicionales. La intransigencia no suele conducir al desarrollo de la sociedad. Es bueno analizar cualquier iniciativa por novedosa que resulte, y el texto sometido a dictamen lo es, para que la reflexión y el debate social, que en algún punto puede terminar en discrepancia, contribuya a una norma de mayor respaldo social."* Continúa siendo válida esta apreciación

pues el Consejo apoya cualquier esfuerzo adicional para corregir una desigualdad que contribuye poderosamente al desequilibrio que en términos de desarrollo mantiene Murcia con el promedio de España.

En segundo lugar, porque aun existiendo otros procedimientos igualmente válidos para alcanzar una mayor agilidad y eficiencia en la construcción de infraestructuras mediante la reforma, en su caso, de los sistema tradicionales, la propuesta del Anteproyecto permite soslayar ciertos trámites, que en algunos casos pudieran ser considerados excesivamente garantizadores, y acelerar ciertas fases en el proceso de planificación y construcción de infraestructuras y equipamientos.

En tercer lugar, sería muy discutible asumir que una Región con las carencias de infraestructuras que padece Murcia debe cumplir rigurosamente los requisitos fijados en cuanto a endeudamiento y déficit, al margen del debate sobre la oportunidad o no de los mismos, cuando regiones con un montante de capital público muy superior al de la Región han creado con anterioridad sociedades similares con las que tratan de acrecentar su inversión pública eludiendo los referidos límites.

Ahora bien, el apoyo a la creación de la Sociedad propuesta por el Anteproyecto no es óbice para que el Consejo manifieste su preocupación por los efectos que puede provocar sobre los futuros Presupuestos un uso excesivo de las enormes posibilidades que ofrece este sistema. No hay porqué cuestionar la racionalidad o la prudencia con la que los gestores actuales o futuros aplicarán la norma. Pero uno de los fines de las leyes es limitar la discrecionalidad de los gobernantes en el ejercicio del poder, evitando así que el ciudadano deba confiar en que el buen criterio del gobernante conduzca a un uso adecuado del mismo.

Por ello, a juicio del Consejo, sería aconsejable incorporar al Anteproyecto límites al compromiso anual de la Comunidad Autónoma y al saldo vivo comprometido a lo largo del tiempo con las obras realizadas por la Sociedad, para lo que sería preciso llevar una contabilidad específica de tales compromisos. Los criterios pueden ser varios. Uno de ellos pudiera consistir en evitar que el saldo vivo comprometido sobrepase un determinado porcentaje del capítulo sexto del Presupuesto, bien del total o de cada una de las consejerías con competencias sobre los tipos de obras que puede realizar la Sociedad. Otro pudiera ser la adopción del empleado por el Estado en la regulación del contrato de abono total del precio, que limita la contratación anual por ese sistema al 30% de los créditos iniciales de la correspondiente sección presupuestaria y computar las cantidades contratadas dentro de los límites establecidos para los gastos plurianuales (el Anteproyecto elimina explícitamente este límite), debidamente modificado para que en vez de «contratación», puesto que puede haber ingresos que financien parcialmente la obra, la relación se haga respecto al gasto comprometido por la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, al margen del debate sobre el mecanismo de control del gasto más adecuado, para el CESRM es conveniente la implantación de algún tipo de procedimiento para evitar excesos en la utilización de la Sociedad para promover infraestructuras y equipamientos.

Otras consideraciones más particulares le sugiere al Consejo la lectura del

Anteproyecto. Parece deducirse de la Exposición de Motivos y las Memorias complementarias que con la Sociedad se desea promover obras de infraestructuras y equipamientos especialmente relevantes para el desarrollo económico y social de la Región, cuya carencia constituye una de las razones que explican el desequilibrio frente a la media nacional.

Esta apreciación la comparte el Consejo. Ese tipo de obras debería constituir el objetivo fundamental de la Sociedad, evitando que sea un mecanismo cómodo de atender compromisos puntuales de variada naturaleza. Por ello, a juicio del CESRM, sería conveniente incorporar las prescripciones recogidas en la Ley 4/1997 respecto a que las infraestructuras y equipamientos deberían estar previstas en los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio y planificación urbanística de la Comunidad, a lo que se podría añadir igualmente en los instrumentos de planificación económica. Respecto a las carreteras, que constituye un área de actuación preferente para la Sociedad a la vista de las previsiones existentes, que formen parte de la Red de Primer Nivel. A su vez, las actuaciones deberían estar previstas en los instrumentos generales de ordenación urbanística y, en caso contrario, establecer el procedimiento para su integración.

Y, en cualquier caso, cualquiera de las obras a realizar por la Sociedad debería incorporar un estudio previo de su rentabilidad social y económica, incluyendo el impacto medioambiental.

El objeto social de la Sociedad es extremadamente amplio. Prácticamente cualquier obra del capítulo de inversiones reales de la Comunidad Autónoma podría ser realizada por ella. De acuerdo con la anterior opinión de este Consejo, que considera adecuado limitarlas a iniciativas especialmente relevantes, sería conveniente establecer unos importes mínimos al coste total de la obra para que pudiera ser realizada por la Sociedad, de forma similar a lo que se hace en el contrato de abono total del precio.

Comparte el Consejo el temor manifestado en varios informes emitidos por entidades privadas respecto a la posible colisión de la Sociedad con el sector privado al concurrir en la realización de obras. Esa interpretación pudiera quedar despejada a la vista de que la voluntad con la que nace la empresa pública es la de intermediación más que con la intención de actuar por sí misma, de acuerdo con la declaración que se encuentra en la Memoria Justificativa: *«Sólo excepcionalmente la Sociedad realizará las actuaciones propias de su objeto social por sí misma, la regla general será que la Sociedad contrate con terceros dichas actuaciones»*. Por ello, a juicio del CESRM, pudiera incorporarse ese principio rector de las actuaciones de la Sociedad al articulado del texto, añadiendo que en el caso excepcional de una actuación por sí misma en el Convenio se deberá justificar adecuadamente las razones que explican esa decisión.

En el seno del Consejo se ha suscitado el debate respecto a qué Consejería es la idónea para la adscripción de la Sociedad. Frente a la opción del Anteproyecto, la Consejería de Economía y Hacienda, se pudiera pensar, y de hecho en algún informe así se sugiere, que la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, atendiendo a la naturaleza de la mayoría de obras que previsiblemente emprenderá la Empresa, sería la más adecuada para articular las relaciones con la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el

Consejo estima acertada la decisión tomada en el Anteproyecto. Éste garantiza la participación de la Consejería competente en función al tipo de la obra en la propuesta de Convenio que se eleve al Consejo de Gobierno, donde se recogerán todos los aspectos técnicos relevantes de la misma. Pero, por otra parte, la relevancia de los aspectos económico-financieros y el carácter horizontal de las posibles áreas de actuación hacen conveniente su adscripción a la Consejería de Economía y Hacienda.

Las relaciones de la Sociedad con la Administración Pública Regional se regularán mediante *«los correspondientes convenios»*, cuyo contenido mínimo se recoge en el articulado del texto. Dos cuestiones respecto a dicha regulación. La experiencia de otras sociedades es que existan dos modelos: el convenio marco, con carácter general para todas las obra a realizar, o el convenio específico para cada obra. La lectura del texto sugiere que esa segunda opción parece la que se desea instrumentar. Sin embargo, sería conveniente especificar el modelo concreto a seguir. Teniendo en cuenta la amplitud del objeto social, que comprende obras cuya competencia se atribuye a todas las Consejerías, pudiera plantearse la realización de convenios sectoriales, es decir, por Consejerías, incluyendo en cada uno las obra a realizar en ese campo durante el periodo de vigencia del mismo. El CESRM considera más adecuado el convenio específico por obra y, por ello, recomienda que explícitamente se recoja en el Anteproyecto.

En relación con el contenido mínimo del convenio, en opinión del Consejo habría que requerir que el mismo recogiera los aspectos fundamentales que debe incluir el plan económico-financiero, y no exclusivamente las aportaciones que haya de realizar la Administración Pública Regional a la Sociedad como recoge la propuesta del Anteproyecto. Entre las cuestiones a incluir debería constar las previsiones de coste actualizado de la obra, el coste de su financiación, los pagos de las obras, las operaciones de endeudamiento y las previsiones de amortización y la tesorería.

IV. CONCLUSIONES

1.- El CESRM ha manifestado en varios de sus trabajos realizados hasta la fecha que una de las deficiencias que condiciona el desarrollo de la Región es la carencia de infraestructuras y equipamientos básicos. Comparte, por tanto, la necesidad de que se potencie la construcción de infraestructuras. Para ello, ya se ha emprendido acciones novedosas en el ámbito de la provisión de bienes públicos como la Ley 4/1997, de Construcción y Explotación de Infraestructuras. Ahora, de acuerdo con el contenido del Anteproyecto, se pretende ampliar el conjunto de instrumentos disponibles con la creación de la Sociedad de Gestión de Infraestructuras. Como ya se manifestara en el Dictamen 7/97emitido con motivo de aquella Ley, el CESRM valora positivamente toda iniciativa que, como la propuesta por el Gobierno Regional, trate de armonizar la necesidad de superar el déficit regional de infraestructuras en un marco presu-

puestario restrictivo, pues sin duda contribuirá al desarrollo social y económico de la Región.

2.- La nueva medida propuesta por el Anteproyecto para paliar esta carencia es la creación de una sociedad pública para la gestión de infraestructuras. Aun cuando el CESRM no comparte plenamente las ventajas que la Exposición de Motivos del Anteproyecto atribuye a este procedimiento de gestión, el Consejo no rechaza esta fórmula de financiación, por las siguientes razones: a) es una evidencia la carencia de infraestructuras y las superiores restricciones al endeudamiento existentes actualmente, por lo que la Sociedad puede contribuir a corregir la grave desigualdad que en términos de desarrollo mantiene la Región; b) aun existiendo otros procedimientos igualmente válidos para alcanzar una mayor agilidad y eficiencia en la construcción de infraestructuras, la Sociedad puede soslayar ciertos trámites; y c) la experiencia de otras comunidades autónomas puede ser válida y trasladable a la Región.

3.- El apoyo a la creación de la Sociedad no es óbice para que el Consejo manifieste su preocupación por los efectos que puede generar sobre los Presupuestos futuros un uso excesivo de las posibilidades que ofrece la creación de la Sociedad, que pudiera comprometer la capacidad de atender las necesidades de generaciones posteriores en este ámbito. Por ello, en opinión del Consejo sería conveniente incorporar al Anteproyecto ciertos límites al compromiso anual o al saldo vivo comprometido por la Comunidad Autónoma en obras promovidas por la Sociedad.

4.- El Consejo comparte la preocupación del sector privado respecto al impacto que en el mismo pudiera generar la Sociedad en la realización de obras públicas. Por ello, considera conveniente introducir en el Anteproyecto el principio de que la acción de la Sociedad se orientará preferentemente a la intermediación, y sólo excepcionalmente y debidamente justificado en el Convenio se actuará por cuenta propia.

Murcia, a 29 de marzo de 2000

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

Antonio Reverte Navarro

El Secretario General del Consejo Económico y Social

Isidro Ródenas Ruiz

Dictámenes 2000

1.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO DE LA REGION DE MURCIA

2.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE LA REGIÓN DE MURCIA, S.A.

Realización: L.M.L.
Imprime: Imprenta Guillén Mira, S.L.
ISSN: 1135-3430
Depósito Legal: MU-729-2000

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA
C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 - Tlf. 968 22 13 64 - MURCIA
www.cesmurcia.es

Región de Murcia