

Mercedes FUERTES: *Las desventuras del dinero público*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

La obra que aquí se recensiona, tiene por objeto explicar el destino y finalidad que se ha dado al dinero público, provocando en determinadas ocasiones unas deudas que se han arrastrado durante décadas. En el propio título del libro, se encuentran las principales hipótesis de lo que va a ser objeto de desarrollo a lo largo del mismo. La primera de ellas consiste en describir distintos casos donde el dinero público ha sufrido una serie de desventuras, un quizá mal uso del dinero público que ha provocado auténticos problemas en las arcas de la hacienda pública. La segunda hipótesis relacionada con la primera, alude al principio de riesgo y ventura. Por ello, la investigación se divide en una serie de bloques diferenciados, centrándose la autora en el primero de ellos en tres casos concretos, todos ellos a día de hoy en los Tribunales, y caracterizados por provocar ingentes cantidades de deuda pública.

En el primero de los casos que aborda en el primer bloque, la autora resume los problemas ocasionados con el proyecto Castor, un proyecto que consistía en la construcción de un depósito estratégico artificial de gas natural situado frente a las costas de Castellón y Tarragona, remontando la explicación desde sus inicios en 1996. Por desgracia este desastre tanto de forma de gestión de dinero público, como las consecuencias de carácter medioambiental que provoca, no se quedan en una experiencia aislada, sino que la autora aborda y resume un segundo caso muy cercano en el tiempo, que fue el que ocasionó la creación de nuevas autopistas en el área metropolitana de Madrid, retrotrayéndonos a 1997 donde el Ministro de Fomento de la época declaró de excepcional interés público y de urgente necesidad la ejecución de nuevas autopistas peaje. Pero parece que no aprendemos puesto que la autora aún puede sacar un tercer supuesto de desventura del dinero público, explicando con detalle el proyecto hispano-francés, el cual tenía por objeto ligar Barcelona con las ciudades francesas mediante un tren de alta velocidad.

Una vez finalizado el primer bloque explicando los casos de mala gestión del dinero público en nuestro país, en el segundo bloque aborda la problemática que subyace en la forma de entender el principio de riesgo y ventura, y en cómo en muchas ocasiones, predicándose la existencia del mismo, las concesiones se convertían en contratos donde la actividad a «riesgo y ventura» del contratista, brillaba por su ausencia. Y es que tras analizar toda la problemática que las distintas concesiones han provocado, señala como causa principal de ese problema la propia normativa, el propio texto legislativo, ya

que éste ha producido un debilitamiento del principio de riesgo y ventura del contratista puesto que frente a la prédica tradicional de que el concesionario asumía tanto la ventura como los riesgos, los textos normativos posteriormente esparcen a lo largo del articulado muy diversos mecanismos de asistencia y compensación a favor del concesionario «desventurado».

La autora casi de forma inconsciente termina por establecer el patrón común de los tres casos analizados, siendo este patrón el que ha provocado las grandes cantidades de deuda que ha terminado soportando la Hacienda Pública y por consiguiente, los consumidores. Un problema común a las tres concesiones a pesar de que cada una de ellas respondan a necesidades tan distintas —almacén de gas natural, un proyecto de autopistas y un proyecto hispano francés para unir los países por vía ferrea—. Y es que la propia autora, tras la realización de un excelente y minucioso examen en cada uno de los casos partiendo del inicio de la concesión, termina por indicar como causas principales de los fracasos, entre otros, las estadísticas en el consumo, dado que observa que en todos los casos, se partía de auténticos porcentajes crecientes de consumo, perspectivas de crecimiento lejos de la realidad, que provocaban que cuando se ponía en funcionamiento la concesión, casi desde el primer momento empezará a generarse una deuda cada vez mayor.

Otro de los problemas en los que centra la autora el fracaso de estos proyectos ha sido la falta de control por parte del Gobierno de los costes, de un correcto control de costes en los proyectos. Si bien no obstante, a pesar de estos vaivenes en la investigación se explica el esfuerzo por parte del Gobierno de establecer normativa que permita tener un control mayor sobre estas concesiones, así como tratar de desarrollar el principio de riesgo y ventura de forma correcta, evitando que sea la propia normativa la que cargue de deudas a la Hacienda Pública y que los concesionarios asuman realmente el riesgo que les corresponde. Se indica que el propio Consejo de Estado, ha recordado los trazos básicos de los principios económicos de las concesiones, que pueden generar una asistencia por parte del Estado para tratar de paliar algún riesgo pero que eso no puede suponer el aseguramiento de un beneficio en la explotación.

La parte final de la obra establece los mecanismos y mejoras que se han llevado a cabo en la nueva Ley de contratos del sector público, partiendo la autora de la existencia de dos circunstancias que han motivado un cambio en lo que es ahora la normativa vigente, derivando la primera de ellas de los problemas vividos con las autopistas radiales o el almacén subterráneo, y la segunda del derecho europeo, el cual porfía en evitar una compensación íntegra de las inversiones y los costes en la ejecución de la obra porque, de existir, se rechaza el carácter de concesión. Con esto se termina llegando a la conclusión de que en cierto sentido se ha vuelto a la regulación del siglo XIX,

con más precisiones y complejidad, puesto que por un lado se han mantenido las previsiones cuando se señala a la Administración como causante de la resolución del contrato, debiendo abonar el valor no amortizado de las inversiones (Art. 280 LCSP), pero cuando la administración no sea responsable de la resolución del contrato, el concesionario recibirá el valor que el mercado dé a las instalaciones.

Finalmente, a pesar de las desventuras la autora trata de plasmar instrumentos que han aparecido con la nueva ley, con objeto de evitar situaciones como las analizadas anteriormente. Instrumentos como por ejemplo la ambiciosa «Estrategia Nacional de Contratación», recogida en el art. 334 LCSP, o la introducción, siguiendo exigencias del Derecho de la Unión Europea, de la posible realización de «consultas preliminares al mercado», recogido en el art. 115 LCSP, también se ha creado una Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación y en su seno se ha establecido una unidad administrativa con el nombre de «Oficina Nacional de Evaluación», arts. 332 y siguientes LCSP.

Para terminar, se abordan las distintas formas de financiación de las obras públicas, los distintos mecanismos existentes en la ley para atraer financiación privada, señalando que estos a pesar de la aprobación de sucesivas reformas legales, perviven hoy con muy leves cambios en la normativa vigente. Enumera y explica entre otros, la emisión de obligaciones u otros títulos de deuda, la hipoteca de las concesiones, la existencia de créditos participativos, incluso también señalaba que en la posibilidad de apoyo público también se podían incluir subvenciones, anticipos reintegrables, diversas modalidades de préstamos, etc., si bien, no obstante hay que señalar que en la primera parte del estudio, cuando se desarrollaban los tres casos que provocaron deudas a la Hacienda pública, se establecía como una de las causas que habían generado tales conflictos las cesiones de créditos y pignoración de algunos derechos, dado que esos derechos pasaban de ser derechos económicos a ser auténticos valores negociables, donde pasaban de las manos que demandaban liquidez a otras que los adquirirían como una forma de inversión. De ahí que se subraye por la autora que con el fin de reducir tales riesgos, se introdujeran ya en 2015 relevantes cautelas, como que tales derechos solo podrían pignorararse en garantía de deudas que estuvieran relacionadas, vinculadas con la concesión, y además debían autorizarse de manera previa por el órgano de contratación y publicarse en el Boletín Oficial correspondiente (actualmente contenido en el párrafo 3º del art. 273 LCSP)

En mi opinión, el hecho de que se centre y explique las desventuras del dinero público con ejemplos reales y «recientes», porque a pesar de haber pasado años, algunos siguen abiertos en los tribunales, nos ayuda a comprender la importancia de una buena gestión del dinero público y las graves

consecuencias no solo de carácter medioambiental, sino de carácter social que se pueden generar, al arrastrar deudas tan cuantiosas, que finalmente termina asumiendo el Estado, y por ende, todos los ciudadanos. Creo que cada vez más la ciudadanía va siendo consciente de la NECESIDAD de una buena gobernanza y correcta gestión del erario público, ya no solo por evitar deudas que podrían sortearse con una buena gestión, sino que dependiendo de cómo se administre el dinero, y del correcto control que ejerza la Administración Pública, ahí está la clave, se puede conseguir un nivel de bienestar y de servicios mucho más eficiente con el mismo presupuesto.

Si bien, a mi modo de ver, este objetivo no puede conseguirse por la administración pública de forma independiente, dado que el hecho de vivir en una sociedad y en una economía de mercado, crea la necesidad de que existan relaciones entre los diversos operadores que actúan en el mismo. La administración tendría que aprender y fijarse en la formación que otorga la empresa privada de forma continua a sus empleados para conseguir que estén actualizados y sean eficientes. Y es que, el ámbito de la contratación pública no es un «cajón estático», sino que está en continua actualización, y lo podemos ver con la nueva LCSP de 2017, que traspone directivas de la UE. Es decir, es un derecho conectado, en constante evolución, de ahí la necesidad de que la Administración prepare de forma eficiente y continuada a sus empleados a efectos de poder llevar a cabo una correcta contratación pública, que permita una mayor eficiencia con los recursos públicos y que garantice un mayor control a efectos de evitar las situaciones descritas en el libro.

Hay que aprender de los errores cometidos para tratar de evitar que situaciones como las analizadas por la autora vuelvan a repetirse, y eso pasa también por un cambio legislativo, como hemos visto recientemente con la nueva ley. El principio de riesgo y ventura tiene que ser claro, y tiene que suponer la existencia de un equilibrio, no solo para el concesionario, sino también para la propia Administración Pública, ya que con esto no se protege solo a la administración como tal, sino a los erarios públicos, garantizando que cada parte asuma lo que le toque. Y con todo esto se observa la necesidad de un cambio, puesto que al final el problema se repite con independencia del tipo de concesión que se trate, porque se trata de un problema de fondo, en la forma de actuar y en la normativa existente que provoca situaciones como estas, siendo lo de menos el tipo de concesión administrativa a realizar, de ahí la necesidad de establecer una normativa correcta que evite y se anticipe a este tipo de situaciones.

En mi opinión la autora, a pesar de explicar con detalle cada uno de los tres problemas que provocaron una gran deuda en la Hacienda pública, los cuales, si se hubieran realizado los contratos con mayor rigor y seriedad podrían haberse evitado, o por lo menos haber limitado las indemnizaciones

BIBLIOGRAFÍA

si se hubiera aplicado de forma correcta el principio de riesgo y ventura, trata de demostrar en cierta manera una tendencia al cambio, quizá no suficiente.

Habrá que esperar a que se desarrolle la Ley en su totalidad y los nuevos instrumentos comiencen a desenvolverse en la vida económica para ver si ha habido una evolución en el buen sentido.

Paula MATEOS BARRIL