



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2002

VII Legislatura

Núm. 566

INFRAESTRUCTURAS

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. LUIS MARQUÍNEZ MARQUÍNEZ

Sesión núm. 39

celebrada el miércoles, 25 de septiembre de 2002

ORDEN DEL DÍA:

Celebración de comparecencias de personalidades al objeto de informar sobre el proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas. (Número de expediente 121/000099.) . .

Página

18148

Se abre la sesión a las nueve y treinta y cinco minutos de la mañana.

CELEBRACIÓN DE COMPARECENCIAS DE PERSONALIDADES AL OBJETO DE INFORMAR SOBRE EL PROYECTO DE LEY REGULADORA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS. (Número de expediente 121/000099.)

— DEL PROFESOR DE ECONOMÍA DE LA ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (SÁNCHEZ SOLIÑO)

El señor **PRESIDENTE**: Vamos a dar comienzo a la sesión número 39 de la Comisión de Infraestructuras, para sustanciar las comparecencias de diversas personalidades que han sido solicitadas por los distintos grupos parlamentarios en relación con el trámite del proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Según acuerdo de la Mesa y portavoces, las comparecencias se van a sustanciar de la siguiente manera, lo recuerdo para las señorías que no han estado presentes en la reunión de la Mesa: el compareciente intervendrá primero con un breve turno —se ruega brevedad porque son muchas las comparecencias en relación con el tema que nos ocupa— y, a continuación, intervendrán los grupos, comenzando por el que ha sido el solicitante de la comparecencia y luego en la forma habitual en la que se hace en esta Comisión, para hacerle preguntas, que no debate, al compareciente y rogándoles también la brevedad suficiente para que podamos cumplir todo el trámite previsto en esta mañana que es muy completa.

Dicho esto, doy la bienvenida, en nombre de la Comisión, a don Antonio Sánchez Soliño, profesor de economía de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid, que ha tenido la amabilidad de acudir a nuestra llamada y que en este momento, si se encuentra preparado, tiene la palabra.

El señor **SÁNCHEZ SOLIÑO**: Buenos días, señor presidente, señorías. Ante todo, para mí es un honor el comparecer ante esta Comisión para exponer un punto de vista sobre el proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas. La opinión que emitiré, quería aclarar, en primer lugar, que será desde el punto de vista de la universidad, y, en concreto, desde el punto de vista del campo de la economía de las obras públicas, campo profesional en el que me desenvuelvo. Les he enviado con antelación un artículo, todavía no publicado, que aparecerá en breve en la revista *Obras Públicas*, firmado por el señor López Corral, director general de Promoción Económica del Ministerio de

Fomento, y por mí mismo, en relación con la economía de las obras públicas. En este artículo se hace una valoración positiva del proyecto de ley, básicamente porque pensamos que el mismo fortalece el sistema concesional en varios aspectos. En primer lugar, creemos que la nueva ley va a aumentar la seguridad jurídica del sistema concesional. Con esto queremos referirnos a que actualmente quizás haya una dispersión normativa demasiado amplia en el campo de las concesiones de obras públicas, tanto desde el punto de vista sectorial, es decir, que hay distintas normas aplicables a distintos campos de las obras públicas, como desde el punto de vista de las distintas administraciones, la Administración central o las administraciones territoriales. La nueva ley va a incidir positivamente en el sentido de que va a racionalizar el esquema jurídico, y esto es positivo, en principio, para todos los agentes que intervienen en la relación concesional. Por otra parte, creemos que la nueva ley arbitra una serie de nuevos mecanismos de financiación de las obras públicas, abre un campo amplio en este tema, es flexible, en el sentido de que no obliga a utilizar determinadas fórmulas de financiación, sino que lo que hace es abrir el campo; es decir, que las distintas Administraciones podrán utilizar la fórmula que mejor se adapte a las condiciones particulares en cada momento.

Un tema muy importante también es que la ley va a contribuir a recuperar el elemento de riesgo empresarial en las concesiones de obras públicas, elemento que quizá a lo largo de los años se ha ido perdiendo, en el sentido de que el concesionario no era quien realmente asumía todos los riesgos que le debían corresponder. Esto, desde nuestro punto de vista, también es positivo.

Un aspecto muy importante de la nueva ley es que sitúa, al usuario de las infraestructuras en el centro de la relación concesional. Esto aparece en varios artículos de la ley. Por una parte, la ley concede especial atención a la fase de explotación de las obras públicas, incluso se prevé la posibilidad de que existan concesiones meramente de explotación, que no sean necesariamente de construcción y explotación, lo cual, creemos que es importante, sobre todo en un país en el que a medida que se vaya desarrollando, lógicamente al tener mayor dotación de infraestructuras será cada vez más importante la conservación de la dotación existente, más que la construcción de nuevas infraestructuras. Por eso incidir sobre todo en la fase de explotación nos parece acertado.

Además, en la nueva ley se introduce un elemento nuevo, que es la cláusula de progreso, por la cual el concesionario está obligado a conservar la infraestructura en todo momento de acuerdo con la normativa vigente en cada momento; es decir, a medida que se vaya aprobando normativa técnica medioambiental o de otro tipo que incida sobre la infraestructura objeto de la concesión, el concesionario obligatoriamente tendrá que ir adaptando la prestación de los servicios que realiza a

esta nueva normativa. Además se contempla la posibilidad de que los pliegos de las concesiones introduzcan parámetros de calidad en la prestación del servicio. Esto puede ser importante, por ejemplo, medidas de accidentalidad en el caso de las autopistas de peaje que, incluso, se pueden utilizar como un mecanismo de incentivo o penalización al concesionario por la calidad del servicio que presta. Todo esto son aspectos positivos que van a fortalecer el sistema concesional. Sin embargo, quería dedicar el resto de la intervención a una cuestión más de fondo que es quizá plantear por qué es oportuno en estos momentos fortalecer la figura concesional, qué ventajas tendrá esto, yendo un poco más allá de reconocer los aspectos positivos concretos del articulado del proyecto de ley.

¿Por qué sería oportuno en estos momentos fortalecer la figura concesional? En primer lugar, la primera respuesta a esta pregunta podría ser la necesidad de acudir a fórmulas de financiación privada en un momento en que España, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tiene un compromiso internacional muy importante sobre la estabilidad presupuestaria. Esto, sin duda, obliga a una restricción presupuestaria permanente, con lo cual, para dotar al país de las infraestructuras que necesita es conveniente acudir a la financiación privada. Sin embargo, desde mi punto de vista, no sería este el elemento principal que justifica acudir en mayor medida al sistema concesional. Siendo importante, por supuesto, la posibilidad de atraer el capital privado a la financiación de infraestructuras, sin embargo la fórmula concesional tiene unos efectos más favorables, más de fondo, que se refieren, sobre todo, a la introducción de un mecanismo de precios, un mecanismo de mercado que regule la demanda de los servicios que prestan las infraestructuras. Desde el punto de vista de la economía de las obras públicas, este sería el elemento central que justifica fortalecer el sistema concesional. Esto, quizá, se entienda mejor con ejemplos muy concretos: todos sabemos los problemas que tenemos planteados, sobre todo en el campo del transporte por carretera, con una creciente congestión sobre todo en las proximidades a las grandes ciudades y los problemas que tenemos de sobreutilización de los recursos hídricos en determinadas zonas de nuestro país. Pues bien, esto en parte es atribuible a que los servicios prestados por las obras públicas no le cuestan monetariamente al usuario de las infraestructuras, sino que se pagan a través del presupuesto en gran medida. Como digo, ir hacia un sistema concesional, cada vez más pondrá un precio a los servicios que prestan las infraestructuras, un precio a pagar por el usuario. Esto tiene aspectos positivos, tanto desde el punto de vista del medio ambiente, como desde el punto de vista de la eficiencia en la prestación de determinados servicios, sobre todo en el campo del transporte, evitando situaciones de congestión, por ejemplo.

En cualquier caso es conveniente aclarar que ir hacia un sistema concesional, no significa en ningún caso que la titularidad de las infraestructuras pase a ser privada. Debe quedar muy claro que las infraestructuras continuarán siendo de titularidad pública en cualquier caso como, desde mi punto de vista, no puede ser de otra forma. Uno podría pensar que determinadas infraestructuras, por ejemplo, del sector energético, puedan pasar a ser de titularidad privada. Sin embargo, lo que conocemos normalmente como obras públicas difícilmente podría llegar a ser de titularidad privada dada, sobre todo, la fuerte incidencia de estas infraestructuras sobre el territorio y la necesidad de que la planificación de estas obras continúen siendo, continúen estando en manos del sector público. Esto no se pone en duda. La nueva ley, en ningún momento va a hacer que las infraestructuras pasen a ser de titularidad privada. Las infraestructuras seguirán siendo de titularidad pública y, por ejemplo, el dominio público del agua no va a ser puesto en cuestión en ningún caso. Esto es una idea que conviene que quede clara. Sin embargo, el hecho de que el usuario pague por los servicios que recibe, creemos que sí tiene una incidencia positiva.

¿Por qué se ha llegado a esta situación de que el usuario del agua, muchas veces, o el usuario de una carretera está exento del pago? Pues bien, en el desarrollo inicial de las obras públicas parecía que era importante garantizar, sobre todo, la accesibilidad al territorio, por una parte, traer a todos los habitantes, y, por otra, por ejemplo, que el agua llegara también a todos. Estas eran las prioridades en esos momentos. Sin embargo, con el desarrollo económico, lógicamente, las prioridades pasan a ser otras. Las prioridades pasan a ser los problemas, como he dicho, de congestión; pasan a ser, por ejemplo, el control de las emisiones de CO₂; otra de las prioridades es garantizar la calidad del agua, evitar problemas de salinización por sobreutilización de los recursos hídricos subterráneos, etcétera. Es decir, aparecen una serie de prioridades de orden medioambiental sobre todo, que hacen que sea necesario regular la demanda de los servicios de las infraestructuras de alguna forma.

Por no extenderme demasiado, querría terminar señalando que la política de la Comisión Europea va precisamente en esta línea de cargar cada vez más al usuario por la utilización de las infraestructuras en lugar de financiar las infraestructuras, a través del mecanismo presupuestario. Por supuesto, tiene que quedar también claro que el mecanismo presupuestario se va a seguir utilizando. Entre otras razones porque el propio proyecto de ley del que estamos hablando contempla la colaboración público-privada en determinadas infraestructuras, en determinados casos. Sin embargo, como digo, la tendencia predominante en los países de nuestro entorno, en los países europeos, y la Comisión Europea está apostando claramente por ello, es ir hacia el cobro de los servicios al usuario. Esto lo pue-

den ver, por ejemplo, en el Libro Blanco sobre la política de transporte de la Unión Europea, que incide en los mecanismos diseñados para el cobro de los servicios que prestan las infraestructuras a los usuarios y, también, en la Directiva marco sobre los recursos hídricos que aboga precisamente porque el usuario pague la totalidad del coste del agua.

No quería extenderme nada más. Estoy a su disposición para todas las preguntas que quieran formular.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el portavoz del Grupo Popular, señor Ayala, para efectuar las preguntas que estime necesarias con la brevedad necesaria también.

El señor **AYALA SÁNCHEZ**: Muchísimas gracias, señor Sánchez Soliño por su intervención. Evidentemente, es obvio que su valoración positiva del proyecto de ley es compartida íntegramente por este grupo y el enfoque global que usted ha hecho del mismo evidentemente nos da una idea de la pretensión que se tiene con la comparecencia de determinados expertos para que ilustren a la Comisión en la tramitación de este proyecto de ley. Quizá sea lo más oportuno que hagamos algunas preguntas concretas en relación con determinadas regulaciones que este proyecto prevé y que nos dé su opinión acerca de la bondad o, en otro caso, la posible mejora de algunas de esas determinaciones más concretas. Por lo tanto, si usted me lo permite, le haría preguntas más referidas a la determinación concreta del texto.

La primera pregunta sería su opinión acerca de los plazos concesionales que se recogen, creo recordar, en el artículo 163 del proyecto y su distinción, tanto en lo referido a construcción y explotación, como sólo a explotación y las posibles prórrogas de los mismos, tanto en lo que se refiere a ese límite en las explotaciones, que parece, de los quince años con una prórroga a veinte, como la posterior prórroga, segunda prórroga, a los veinticinco años en casos excepcionales.

Señor presidente, ¿hago pregunta a pregunta o todas las preguntas seguidas?

El señor **PRESIDENTE**: Debe hacer usted todas las preguntas, el señor Sánchez Soliño las anota y luego veremos si le contesta a usted individualmente o en global a todo el mundo. Yo creo que será mejor que conteste en global porque puede que haya preguntas que se repitan. Adelante.

El señor **AYALA SÁNCHEZ**: Muy bien, muchas gracias, señor presidente. Continuo.

Desde su propia orientación profesional, me gustaría también que nos diera su opinión acerca de la mejora en la regulación, si es así, de la figura de los créditos participativos. También su opinión en relación a una de sus manifestaciones sobre que con este proyecto de ley se logrará la recuperación del riesgo del contratista que, desde luego, en la doctrina administrativista clásica era

una de las comisiones indispensables de la concesión: que el riesgo y ventura de la concesión pasara al concesionario. Ha habido distintas posturas sobre el encarecimiento que el traslado del riesgo suponía para el concesionario y me gustaría que señalara si esa recuperación del riesgo, que en definitiva lo que hace es recuperar la naturaleza jurídica de la figura, va a suponer o no va a suponer un mayor coste financiero, en el sentido de que dados los parámetros del riesgo-país o del riesgo-tráfico o del riesgo-comunidad o del riesgo-proyecto, que son los que ahora entran directamente a valorar el coste financiero, estamos en condiciones de señalar, como así lo cree mi grupo, que no supone un aumento del coste financiero este establecimiento de la recuperación del riesgo en sus justos términos de naturaleza jurídica de la figura, como he dicho.

Por último, simplemente preguntarle, en relación con la incorporación, liviana por otra manera, de la figura del peaje en sombra, si de la misma forma que han hecho ya algunas comunidades autónomas, efectivamente la regulación del mismo va a evitar que exista algún tipo de efecto negativo sobre el déficit presupuestario y nuestro compromiso de equilibrio. Nada más.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación, tiene la palabra el señor Segura en nombre del Grupo Socialista.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Profesor Sánchez Soliño, nuestro saludo cordial y reconocimiento por su comparecencia ante esta Comisión.

En primer lugar, me pareció entender que usted decía que expresaba criterios no sólo unipersonales sino del departamento universitario al que pertenece o de la universidad a la que pertenece. No sé si lo entendí así. Leeré el «Diario de Sesiones» cuando se publique. Si fuese así, yo le agradecería a usted que me lo matizase porque me gustaría saber si hay alguna posición institucional académica por parte de la Escuela Superior de Ingenieros de Caminos, si hay alguna posición formal académica del claustro o de la junta de escuela o del órgano que corresponda.

En segundo lugar, me gustaría preguntarle también: ¿usted no cree que quizá el proyecto de ley adolece de la necesidad de una especie de anexo de obras? Como usted bien sabe, las Cortes Generales españolas no han aprobado un plan de inversiones, que se ha venido por el Gobierno denominando Plan de Inversiones 2000-2007 ó 2000-2010 con posterioridad. ¿No cree usted que, al igual que ocurrió con la Ley del Plan Hidrológico Nacional, convendría que quedasen claras dos variables básicas que creemos que no recoge la ley: una, la de señalar los objetivos futuros de inversión en infraestructuras del Estado y, dos, delimitar aquellos campos en los que pueda actuar la iniciativa privada y aquellos que son privativos de la actuación pública? Es decir, ¿no cree usted que sería necesaria una disposición adicional que, no como la disposición adicional primera y

segunda que no cubren esta necesidad, sino que establecen un principio voluntarista al decir: podrán las administraciones públicas coordinarse, cuando yo creo que debería decir: tendrán o deberán establecer un plan de infraestructuras? Porque si no, la gente no va a saber de qué se habla.

En tercer lugar, ¿usted cree que existe un auténtico sistema de control del proceso de cumplimiento de las concesiones? Es decir, una vez otorgada la concesión, la Administración, con el proyecto de ley que se nos somete a consideración, ¿dispone de todos los instrumentos para hacer un auténtico seguimiento, control, supervisión pública del proyecto técnico que, en su momento, pueda haber aprobado?

En cuarto lugar, ¿no cree usted que la ley no recoge con absoluta claridad los beneficios fiscales correspondientes para el concesionario?

En quinto lugar, quizá pueda ser necesario y razonable actualizar una figura histórica, la de la concesión, que rebasa en mucho los cien años de vida, pero, ¿no cree usted que hay una excesiva transferencia de potestades al sector privado desde el sector público, desde la Administración pública?

Son muchas más las que podría formularle, pero entiendo que las iremos distribuyendo según las especialidades de los comparecientes, a efectos de enriquecernos en el conocimiento de los contenidos del proyecto ley. Con estas cinco preguntas, creo que han sido, le agradecería que usted marcarse posición al respecto y criterios.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Otxoa, en nombre del Grupo vasco.

El señor **OTXOA DE ERIBE ELORZA**: En primer lugar, agradezco a don Antonio Sánchez Soliño su presencia aquí y sus explicaciones.

Evidentemente, dada su característica profesional, entiendo que está aquí aportando sus conocimientos a nivel personal, aunque no sé si por lo que ha dicho antes el señor Sánchez está en representación de un colectivo, de una universidad, etcétera. Entiendo que está a nivel personal y, por tanto, no le voy a cuestionar aspectos de este proyecto de ley que podrían, a nuestro juicio, adolecer de ciertos defectos.

Para nosotros, esta ley es un instrumento muy potente con un objetivo ciertamente difuso y no concreto, en eso tengo que coincidir con el anterior interviniente, aunque, más bien, nosotros pensamos que en lugar de un listado de obras, sí habría que tipificar unas obras, y eso no aparece claramente en el texto. Me ha sorprendido que usted haya establecido, dijéramos, una diferencia entre las infraestructuras eléctricas y las infraestructuras de transportes, conducción de agua, etcétera. He entendido, y quisiera que usted me lo confirmase, que usted piensa que las infraestructuras eléctricas por el tipo de afección que tienen pueden extrapolarse y

dejarse en titularidad privada, mientras que no es así lo que opinan sobre las otras infraestructuras. Nosotros entendemos que las infraestructuras eléctricas tienen afecciones medioambientales fuertes, afecciones médicas todavía no del todo estudiadas, y desde luego cada día parecen más graves, y afecciones urbanísticas clarísimas. Por tanto, seríamos más partidarios de que también esas infraestructuras entrasen en el mismo cajón de sastre de las otras. No tengo más preguntas que esta inicialmente, porque entiendo que por su especialidad, a su contestación las que se han formulado anteriormente también nos satisfará. Solamente, entonces, quiero agradecer su presencia. Nada más.

El señor **PRESIDENTE**: El señor Sánchez Soliño tiene la palabra.

El señor **SÁNCHEZ SOLIÑO**: Comienzo por las cuestiones planteadas por el señor Ayala. Los plazos concesionales máximos que se establecen en el proyecto de ley, cuarenta años en principio para la construcción y explotación, y de quince a veinte años para la explotación, yo creo que son suficientes para financiar las infraestructuras, ir más allá de los cuarenta años parece excesivo. Es más, todo lo que pudiera incidir en el acortamiento de plazo de las concesiones habría que valorarlo positivamente. Un problema que se ha señalado a veces en las concesiones es que se dejan en manos de un concesionario privado que, en cierta forma, sólo en cierta forma, ejercen un monopolio sobre esa infraestructura. Esto no es así porque existe competencia antes, en el momento de la licitación de la concesión, pero, es verdad que una vez que se concede la concesión, el concesionario está en una cierta posición de, hasta cierto punto, vamos a llamarle, monopolio. Esto es lo que se llama que existe competencia por el mercado, en lugar de competencia en el mercado, es decir, una vez que está en funcionamiento la concesión. Por lo tanto, si se pudiera incidir de alguna forma en el acortamiento de estos plazos, mejor. Esto se puede hacer, precisamente, con un mecanismo que está implícito en el texto del proyecto mediante el pago de un valor residual por la infraestructura al término de la concesión. Esto posibilita, abre el campo a concesiones de corto período, de tal forma que la Administración se compromete a recomprar esa concesión, estableciendo inicialmente un valor residual. Naturalmente, esa concesión, una vez que revierte, puede volver a salir sólo por su explotación, de tal forma que la Administración no tendría que efectuar desembolso alguno, sino que sería el siguiente concesionario el que se haría cargo del pago de ese valor residual. Este mecanismo puede hacer que vayamos a concesiones de construcción, por qué no, de quince a veinte años. Entiendo que esto es positivo para fomentar la competencia entre los grupos concesionales.

Las posibles prórrogas que se arbitran según el proyecto de ley, que pueden hacer que los plazos vayan hasta sesenta años en el caso de concesiones de construcción y explotación, entre otras razones, lo que tratan es de proteger al inversor último en los casos de titulación de activos, ya que, en este caso, se separaría lo que es la responsabilidad del concesionario, de la responsabilidad de los inversores. Sería una forma de atraer a los inversores últimos. Si la concesión fuera mal, podría ampliarse para recuperar los capitales invertidos, pero sin que el concesionario se vea beneficiado, sino que saldría beneficiado sólo el inversor último. Esto puede ser discutible pero, sin duda, es un mecanismo que atraerá en mayor medida al capital privado hacia estas inversiones, y tiene que quedar claro que el concesionario, en ningún caso, se ve beneficiado por esta prórroga, sino que es el inversor último.

En cuanto a los créditos participativos, lo único que podría señalar, es que nos parece muy positivo el que se fortalezca esta figura financiera en el sentido de que pueda reforzar los recursos propios de los grupos concesionarios. No podría ampliarle mucho más el contenido de mi respuesta.

Respecto al riesgo del contratista, efectivamente en varios artículos, e incluso en la exposición de motivos del proyecto de ley se hace mención a que se trata de reforzar este elemento de riesgo empresarial y, desde mi punto de vista, esto incide positivamente en la eficiencia de la prestación de un servicio. En cuanto al coste financiero, hay que tener en cuenta que precisamente el reforzamiento del sistema concesional está siendo posible en estos momentos precisamente, en gran parte, gracias a los bajos tipos de interés a largo plazo, no sólo eso, sino a la existencia de un mercado de bonos y obligaciones a muy largo plazo. Existe ya un mercado de bonos, por ejemplo, a treinta años, cosa que hace unos años no existía. Esto incide muy favorablemente en proyectos de muy larga maduración como son los proyectos concesionales. En ese sentido, yo creo que hay una conexión muy estrecha entre el menor coste financiero de los proyectos y el reforzamiento que se está dando en la figura concesional, sin duda.

En cuanto al peaje en sombra, no oculto que sea un tema que puede ser controvertido. El peaje en sombra, efectivamente, es una figura nueva que existe en alguna legislación autonómica, pero así, con carácter general para todo el territorio, es la primera vez que se introduce. En realidad, el peaje en sombra no deja de ser un mecanismo de financiación pública, en el sentido de que quien aporta al final los recursos es la Administración, lo único es que los reparte a lo largo del tiempo. Sin embargo, el peaje en sombra está incluido en el sistema concesional en el sentido de que el concesionario sigue teniendo riesgos de demanda, ya que cobrará más o menos según el número de usuarios de la infraestructura. Por lo tanto, el peaje en sombra estando dentro del sistema concesional, hay que verlo sobre todo porque

responde a la necesidad de atraer capital privado precisamente por las dificultades que pudieran existir para el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, sin duda. En ese sentido, incide favorablemente en el déficit público a corto plazo, aunque evidentemente significará mayores cargas en el futuro. Esto, sin embargo, puede tener una cierta racionalidad económica, porque no hay duda de que los servicios que prestan las infraestructuras se reparten a lo largo de un período muy amplio y, en cierta forma, es lógico que también las cargas —en este caso las cargas para la Administración— se repartan a lo largo de todo el período de utilización de la infraestructura. Al fin y al cabo es lo que hacemos cuando compramos una casa con una hipoteca: repartimos la carga que nos supone a lo largo de un período de años. En términos de la contabilidad presupuestaria actual, en el campo de las infraestructuras esto no funciona así. Todo el coste de la infraestructura se aplica al momento en que la infraestructura se construye, y esta sería una forma de repartir ese coste a lo largo del tiempo. Es discutible utilizarlo o no. El proyecto de ley lo único que hace es abrir esta posibilidad. Cada Administración lo utilizará o no según su conveniencia en cada momento. Abrir esta posibilidad, en sí, me parece positivo, otra cosa sería utilizar en exceso esta figura de tal forma que se cargara presupuestos futuros. Esto sí que podría tener una incidencia negativa. Se trata de utilizar con sensatez esta figura, simplemente. No sé si con eso he contestado a todas sus preguntas.

Respecto a las preguntas planteadas por el señor Segura, en primer lugar, la respuesta que estoy dando es siempre desde una posición personal, lógicamente, no puede ser de otra manera. Cuando he citado la universidad me refería a que he sido citado en calidad de profesor universitario, simplemente eso. A veces he utilizado el plural, pero en este caso ha sido porque el artículo al que me he referido lo firmamos dos personas, además, el señor López Corral es catedrático en el mismo departamento que yo en la universidad. Entonces, simplemente he utilizado el plural por esa razón, pero, por supuesto, esto no significa ninguna posición institucional de la universidad en ningún caso.

En cuanto a la necesidad de un anexo de obras, desde luego este proyecto de ley hay que ponerlo en relación con el Plan de Infraestructuras y Transportes 2000-2007, establecido entre otros por el Ministerio de Fomento. Este plan de infraestructuras tengo entendido que ha sido explicado por lo menos en esta misma Comisión por el ministro de Fomento. Quizá fuera deseable que un plan de estas características tuviera rango de ley, no lo sé, no le puedo contestar si es necesario o no. Sin embargo, lo que sí creo es que el proyecto de ley se puede aplicar a cualquier tipo de infraestructura y, en ese sentido, no es un corsé que obligue a utilizar este sistema en unas determinadas infraestructuras y en otras no. Conviene que no sea así. Es decir, hay que dejar un poco de amplitud, de holgura, para que se pueda aplicar

o no el sistema concesional en cada caso, según las necesidades del momento; si se introduce demasiada rigidez en un plan no es positivo, en principio. Un plan debe ser bastante flexible y, eso sí, debe garantizar sobre todo la viabilidad de las actuaciones que se programan. Es decir, más importante, creo yo, que el hecho del rango que pueda tener ese plan, es garantizar que existan los recursos para financiarlo. En ese sentido, la existencia de los fondos europeos que se tienen que aplicar a determinados proyectos que tienen que ser cofinanciados garantiza un mínimo de cumplimiento del plan. Si a esto le unimos los fondos privados que puedan ser impulsados por este proyecto de ley, todo esto incide favorablemente en la viabilidad del plan, que a fin de cuentas es un factor esencial.

En cuanto al control de las concesiones, el propio proyecto de ley establece una serie de mecanismos—el estudio de viabilidad, la posibilidad de introducir parámetros de calidad la propia cláusula progreso—que van más bien en la línea de reforzar este control. Además, una de las consecuencias positivas del reforzamiento del sistema concesional es que se va hacia una sistema en el que cada uno, los concesionarios privados por un lado y la Administración por otro, se va a concentrar en lo que mejor sabe hacer. La Administración lo que mejor sabe hacer es precisamente regular, planificar y controlar, y estas funciones se pueden ver reforzadas por este proyecto de ley. Habrá un liberación de recursos de la Administración pública que se dirigirán a estas funciones que le son propias.

Esto, quizá, enlaza un poco con la otra pregunta que me ha planteado sobre el hecho de si no existe una excesiva transferencia de potestades al concesionario. Esto hay que matizarlo porque es verdad que el concesionario asume un papel que tradicionalmente asumía la administración como es el de financiar la obra y explotarla, pero, a la vez, habrá que reforzar los mecanismos de control. En este sentido, es cierto que puede haber unas mayores potestades del concesionario, pero se van a reforzar otras potestades de la Administración para los que está especialmente bien dotada.

En cuanto a los beneficios fiscales, su inclusión en esta ley o no puede ser un tema también discutible. Este proyecto de ley ha sido presentado conjuntamente por los ministerios de Fomento, Medio Ambiente y Hacienda. El Ministerio de Hacienda suele ser partidario de incluir las medidas de tipo fiscal en la ley fiscal correspondiente. Es decir, que si finalmente hay algún incentivo fiscal en el Impuesto sobre Sociedades, este incentivo fiscal se reflejará en la ley correspondiente, en la Ley del Impuesto sobre Sociedades que, además, creo que va a ser próximamente reformada también. En ese sentido, los posibles incentivos fiscales a los concesionarios se remitirían a la ley fiscal correspondiente. Creo que esas eran todas las cuestiones planteadas por el señor Segura.

En cuanto a las cuestiones planteadas por el señor Otxoa, sobre la tipificación de las obras, como dije al

principio de la intervención, este proyecto de ley se refiere a todo tipo de obras públicas, tal y como define la Ley de Contratos de Administraciones Públicas. En ese sentido, uno de los aspectos positivos del proyecto de ley es que trasciende toda la dispersión normativa que existe por distintos sectores de distintas obras públicas, obras hidráulicas, la Ley de autopistas de peaje por ejemplo, y unifica un poco todos los tipos de infraestructuras que tienen cabida dentro de este proyecto de ley. Desde mi punto de vista, esto también es positivo. Con independencia de que cada tipo o sector de obras públicas pueda tener su propia regulación, siempre sujeta a esta ley de carácter horizontal, con independencia de eso, sin embargo es bueno tener unos principios generales que sean aplicables a todas las obras públicas. Por tanto, no creo que, por las características de esta ley, fuera necesario establecer distintos tipos de obras y distintas regulaciones para distintos tipos de obra, dado el carácter general que tiene esta ley. Antes he citado el ejemplo de las infraestructuras energéticas como posibles infraestructuras que podrían llegar a ser de titularidad privada. Es un ejemplo simplemente. Lo que quería era resaltar el hecho de que las infraestructuras, lo que llamamos obras públicas, tienen tal incidencia sobre el territorio que en ningún caso cabría plantearse el hecho de que pasaran a ser privadas. No quería entrar a discutir ahora si otro tipo de infraestructuras como las energéticas conviene que sean privadas o públicas. Simplemente quería contraponerlas a las infraestructuras del carácter de las comprendidas en este proyecto de ley, ya que, desde mi punto de vista, esas sí deben seguir siendo públicas; que una red eléctrica pueda no sólo gestionarse, sino incluso llegar a ser de titularidad privada, es discutible. Solamente lo he puesto como ejemplo de que cabría llegar a esa situación. Es cierto que tiene algunas afecciones de carácter medioambiental, pero con una adecuada regulación quizá pudieran solucionarse, incluso siendo privadas. Sin embargo, lo que parece fuera de cualquier posibilidad es que una red de autopistas fuera privada y que dependiera la inversión o no, o la ampliación de esa red o no, de una decisión puramente privada. Coincidiremos todos en que eso parece fuera de discusión. Creo que eso es todo.

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, suspendemos la sesión por treinta segundos, el tiempo necesario para despedir al señor Sánchez Soliño y admitir al siguiente compareciente.

— **DEL VOCAL DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA DE LAS OBRAS PÚBLICAS DEL COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE MADRID (GUTIÉRREZ DE VERA).**

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, reanudamos la Comisión de Infraestructuras para proceder a sustan-

ciar la siguiente comparecencia. —He de decir a sus señorías que la segunda comparecencia era la de don Rafael Izquierdo Bartolomé que ha excusado su presencia por motivos justificados y que se pospondrá, según las posibilidades de la Comisión y del mismo señor Izquierdo, a los días siguientes que están previstos por la Mesa de la Comisión.

Damos la bienvenida a don Fernando Gutiérrez de Vera, vocal de la Comisión de Economía de las Obras Públicas del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, para proceder a sustanciar la comparecencia que se había pedido por parte del Grupo Popular. Ya hemos explicado al señor Gutiérrez de Vera que se trata de una comparecencia explicativa y que va a tener un tiempo de intervención. El total de la comparecencia, tenemos que intentar meterlo en cuarenta minutos, con intervención y preguntas de los demás; por tanto, rogamos la brevedad necesaria, como han hecho los portavoces, a los cuales felicito por sus intervenciones.

Tiene la palabra el señor Gutiérrez de Vera.

El señor **GUTIÉRREZ DE VERA:** Quiero justificar el motivo de mi comparecencia y excusar que aparezca en esta serie de transparencias que les estoy poniendo el logo de Dragados; no son más que un extracto de un libro de sesenta y tantas hojas que no voy a hacerles soportar ahora, y menos en cuarenta minutos, pero lo que sí he hecho ha sido enviar copias para que lo tengan ustedes a su disposición. Lo que puedo transmitirles es, más que una experiencia teórica, mi experiencia práctica. En la actualidad soy director general corporativo de Dragados y he vivido durante los últimos quince años, y más durante los últimos diez, cómo ha aparecido esta industria nueva de la financiación de infraestructuras y la creación de infraestructuras aportando capitales privados, no en este país sino en el mundo. De manera que, a través de la expansión de este tipo de negocios, dos de los grandes grupos constructores españoles que somos Ferrovial y nosotros, nosotros y Ferrovial, nos hemos convertido en los líderes de esta industria mundial según los ranking americanos, que son los más aficionados a publicarlos. Entonces, al percibir el nacimiento de esta industria, que en este país conocíamos y no es por casualidad porque precisamente habiendo vivido sobre todo el mundo de las autopistas de peaje en los años setenta, hemos aprovechado este conocimiento, esta experiencia y nuestra capacidad técnica, y los recursos financieros como luego les contaré, no los nuestros, sino los mundiales, para situarnos en una posición única. Entonces, lo que yo les voy a contar es un poco es esta experiencia vista desde el ángulo del que la ha vivido durante los últimos años: por qué se ha producido, cómo se está produciendo y, de alguna manera, qué relación tiene con la industria española. En particular luego les he incluido ya en el libro que les he dado, donde se reproducen entre

otras estas transparencias, una serie de ejemplos de cómo se hacen, cómo se financian, cómo se estructuran, de dónde se saca el dinero, ya que en el fondo yo creo que es la esencia de lo que está pasando, de dónde se saca el dinero para esta nueva aplicación, y lo que sí quiero aclarar es que en ningún caso viene a suplir el papel del Estado como financiador y motor principal de las infraestructuras; osea, lo que estamos hablando no es más que de una contribución sustancial, puesto que lo que hay previsto en el Plan de infraestructuras español es llegar hasta el 20 por ciento de la inversión del Plan de infraestructuras, en infraestructuras con financiación privada, pero de la contribución sustancial que he visto desarrollarse tanto en el mundo de la OCDE, de los países ricos, como en el mundo de los países pobres. Bien es verdad que a lo largo de estos quince años he visto que ocurría una paradoja desagradable, que es: los países que más necesitan esto, los países que más necesitan la aportación de capitales privados para el desarrollo de las infraestructuras, son los que menos infraestructura tienen o no tienen la infraestructura necesaria para el desarrollo. Sin embargo, son los países que ofrecen menos garantías y menos seguridades, porque la aportación de capitales para infraestructuras es la aportación de capitales a largo plazo. De manera que lo que he visto es que esta industria que inicialmente ha contribuido al desarrollo de grandes infraestructuras en países relativamente pobres, gradualmente se va desplazando a financiar infraestructuras, por ejemplo, en Alemania. Alemania no había financiado nunca sus autopistas con peajes; al contrario, su paradigma era decir que tenían los coches más grandes del mundo, las mejores autopistas del mundo y que allí no pagaba nadie. Alemania en este momento tiene un programa de diez autopistas de peaje; en Holanda yo conozco tres grandes proyectos de autopistas; en Irlanda han desarrollado todo un conjunto de autopistas de peaje. En cambio, en América del Sur, donde nosotros hemos financiado grandes proyectos y tenemos en estos momentos grandes proyectos en marcha en Chile, en este momento en Argentina, ustedes comprenderán que no hay quien financie nada. Brasil también está sufriendo estos avatares y la inestabilidad provoca que los tipos de interés rompan unas barreras del veintitantos por ciento por riesgo-país, lo cual hace absolutamente imposible la financiación de muchas otras cosas, pero, entre otras, de infraestructuras. Con este preámbulo, yo les quería decir que lo que aquí veo es un cambio de paradigma; esto es, la financiación privada de infraestructuras en el mundo aparece de una forma que es para quedarse permanente, complementaria a la del Estado, y voy a explicarles por qué creo que ocurre esto.

El primer fenómeno que justifica la aparición de los sistemas de financiación privada de infraestructuras es la globalización del sistema financiero internacional. De hecho, lo que ocurre es que en el mundo hay y sigue

habiendo mucho dinero. Comprendo que decir ahora eso en estos momentos tan singulares de las Bolsas, a lo mejor hasta somos capaces de destruir nuestra propia riqueza, pero en el mundo que hemos vivido en los pasados diez o quince años, si ustedes miran el número de páginas de los diarios económicos dedicadas a enumerar fondos sobre el ahorro privado y comparan esas páginas con las que existían en nuestro propio país hace quince años, verán que la descripción, no la descripción de cada fondo, sino la enumeración de fondos, que en definitiva es el conjunto de capital acumulado del ahorro de los particulares, ha crecido exponencialmente. El problema de la colocación de ese ahorro no es trivial: la búsqueda de sitios seguros donde invertir y donde se obtenga una rentabilidad razonable. Entonces, ese ahorro permite que estos recursos se dirijan a inversiones relativamente seguras y a largo plazo. Las infraestructuras ofrecen estas características, lo que permite que las mismas se financien no ya con recurso a los presupuestos estatales, sino mediante deuda privada. De manera, que es habitual que estos grandes proyectos de infraestructuras donde hay que hacer una inversión inicial una pista de un aeropuerto, o una autopista de peaje, o una terminal, o un aparcamiento, o vayan ustedes marcando porque realmente las necesidades de infraestructuras son paralelas al cambio social, se puedan financiar con una aportación de los promotores que suele oscilar entre el 20 y el 30 por ciento, con algunos casos singulares en que puede ser menor, puede llegar hasta el 7 o el 8 sólo, y el resto, o sea, el 80 o el 70 por ciento complementario se financia mediante deuda. El secreto de los que hemos vivido todos estos años todos estos concursos ha sido cómo se estructura un proyecto de manera que ofrezca suficientes garantías para obtener una deuda a un coste muy razonable y a un plazo muy largo, porque la recuperación de la deuda y posteriormente la recuperación del capital de los inversores, se producen en estos proyectos a plazos superiores a los quince, veinte, veinticinco años.

Esto ha venido complementado con la imposición de restricciones voluntarias por parte de los gobiernos para reducir la deuda pública. Entonces, miel sobre hojuelas, porque si los gobiernos, por un lado, se encuentran enfrentados, y ustedes como políticos lo saben bien, a las presiones de los ciudadanos pidiendo la solución de problemas urgentes, por ejemplo, de infraestructura —los atascos de las entradas a las ciudades o los problemas de transporte o los problemas de agua— y, en paralelo, el Estado dice: tengo que restringir mis inversiones porque no puedo pasar de determinados límites, aparece como providencial decir: bueno, pero determinadas obras públicas necesarias, aquellas que además son más utilizables, las puedo financiar haciendo recurso a los mercados de capitales y al sistema privado sin que se me metan por el capítulo tal y me incrementen la deuda pública.

Yo recojo en esta transparencia la afirmación de cómo está evolucionando en el mundo. Miren ustedes. Aquí a la izquierda tenemos el número de proyectos en construcción o terminados por sistemas de financiación privada de infraestructuras, en totales mundiales acumulados empezando en 1985. Desde 1995 hasta el 2000: azul, energía; verde, transportes; rojo, agua. Cuando les digo que hay un cambio de paradigma y que esto es un fenómeno mundial, pues creo que el ejemplo habla por sí mismo. Hay cerca de mil proyectos en construcción o terminados en el año 2000, cuando por este sistema, hasta 1995, sólo había 200, empezando siempre desde 1985. Y estas cifras que son de conferencias que he utilizado en otros sitios están en miles de millones de dólares, pero, ahora un dólar y un euro valen prácticamente lo mismo. Entonces, ven ustedes que la movilización total de recursos financieros que esto ha supuesto es de 500.000 millones de dólares USA, 500.000 millones de euros, prácticamente, que es una cifra absolutamente relevante como contribución al desarrollo de aquellos países que han elegido este camino.

Entre paréntesis, permítanme decirles que la Unión Europea ha optado preferentemente por este sistema como complemento del sistema público, de tal manera que en la atribución de los fondos estructurales y del Fondo de cohesión, en el análisis que hace la Unión Europea entre distintos proyectos, se da prioridad a aquellos proyectos que tienen una generación privada de fondos y una aportación privada de capitales en todo o en parte.

¿En qué partes del mundo se aplica esto? Con la salvedad que les decía antes, el paradigma se va aplicando progresivamente más a los países ricos que a los países pobres debido a la inseguridad creciente de los mercados financieros, pues aquí tienen ustedes lo que creo que es más gráfico. En Asia, ha aplicado el sistema China, que tiene un conjunto de autopistas de peaje que ha desarrollado, con el 45 por ciento del importe propuesto o financiado. Un matiz sobre propuesto o financiado. No es lo mismo proponer proyectos que conseguir que los proyectos tengan éxito. Nosotros, que somos concursantes habituales por el mundo, sufrimos las consecuencias de la imaginación de determinados países que echan proyectos a ver si alguien los coge y los financia. Hay que tener mucho cuidado con eso y conseguir que uno de estos proyectos llegue al final, positivo o negativo, supone inversiones por parte de los licitantes de tres o cuatro millones de euros. Pero no todos los proyectos propuestos por los países son financiables o alcanzan el éxito. Yo diría que casi la mitad de los proyectos no lo alcanzan. De manera que los mercados financieros también son selectivos con respecto a esto.

De todas maneras, aquí tienen ustedes que Europa representaba en el año 2000 el 29 por ciento de los proyectos; Asia, el 45; Latinoamérica, el 37,4 y, desgraciadamente, yo creo que esta cifra se verá progresivamente

te reducida y en los próximos años no será nada, teniendo en cuenta las catástrofes económicas y no sólo las catástrofes económicas, sino el extraño trato que se está dando a los inversores por parte de algunos países que están en estos momentos sufriendo catástrofes políticas y aplicando unas políticas muy raras con respecto a los inversores extranjeros que han resuelto sus problemas de infraestructura. Y el resto, en Norteamérica. Es muy difícil financiar proyectos en Norteamérica, no por la financiación o los mercados de capitales en sí, sino por la complejidad del sistema jurídico donde, por ejemplo, el derecho a la expropiación forzosa o la declaración de utilidad pública, etcétera, pues no existe, o por lo menos no es fácilmente aplicable, de manera que al encontrarse los privados con los privados se produce una especie de subasta; por ejemplo, en la expropiación de los terrenos de una autopista que pueda retrasar la construcción durante años y que ha dado lugar a una catástrofe notable de retrasos.

¿En qué consiste o cuáles son las características de esta iniciativa para aplicar financiación privada a algunos proyectos de obras públicas? Bueno, está claro que no se puede aplicar a todos los proyectos, sólo a un número limitado de ellos. Es necesario un análisis individualizado y es necesario que tenga lugar una transferencia de riesgos a la iniciativa privada. O sea, no tiene sentido el que un privado tome el proyecto y lo haga sin el riesgo. Naturalmente que el incentivo de una rentabilidad superior supone la aceptación de un cierto riesgo por parte del capital privado. Y el objetivo principal es el cambio de idea de que el Estado es el suministrador de obras públicas a concebir que el Estado es el suministrador de servicios; o sea, pone las condiciones para que se produzca el servicio. Si nosotros pensamos qué es lo que nosotros necesitamos, lo que nosotros necesitamos es desplazarnos rápida y cómodamente de Madrid a Barcelona. Nos da igual que la autopista, formalmente, la haya construido uno u otro. El derecho siempre será demanial y siempre será del Estado, pero el derecho a la explotación de la autopista estará en una mano o en otra. El concepto de que el Estado lo que tiene que poner es el servicio a disposición del ciudadano, ese concepto, quien más lo ha desarrollado ha sido la iniciativa de financiación privada, el Private Finance Initiative del Reino Unido, que lleva en este momento, más o menos, quince años de vigor y ha pasado por los avatares de distintos cambios de gobierno de una tendencia y de otra y de análisis bastante profundos donde cada nuevo equipo se ha planteado: ¿vale la pena seguir con esta idea? Que la han llevado al extremo de decir: aquí no se hace una obra pública, financiada por el Estado sin que pase antes el test de si puede pasar por la financiación privada. De manera que allí hay un organismo independiente y cada nuevo proyecto, incluyendo los grandes proyectos municipales, pasa ese test y la web del Private Finance Initiative explica, con bastante claridad las ventajas por las que han ido considerando,

incluso los cambios entre conservadores y laboristas, cómo convenía mantener con matices y aplicaciones este sistema. Entre paréntesis, ayer hemos tenido la noticia de que la cuarta autopista inglesa en régimen de financiación privada, la A-1, que es una de las autopistas de salida de Londres, ha sido adjudicada a un grupo en el que participamos desde hace ocho años y en el que Dragados tienen el 25 por ciento; es la prueba más clara de que la iniciativa continúa.

La ventaja es que cuando se considera una inversión en una estructura determinada (siempre se me vienen a la cabeza ejemplos de autopistas, pero proyecto típico es un puente que no existía, por ejemplo, el puente de Puerto Rico que une la ciudad de San Juan con el aeropuerto internacional, que evita un trayecto complicado y pasa por encima de la laguna de San José), cuando uno se plantea este nuevo proyecto lo hace considerando el ciclo completo de la vida del proyecto, o sea, optimizando el proyecto, su operación y su mantenimiento, diseñándolo de manera que ese conjunto, ese paquete, sea lo más económico posible y, al mismo tiempo, se evitan muchos problemas de sobrecoste. Ese es uno de los motivos principales de que los ingleses razonen que les conviene este sistema. Dice: miren ustedes, nosotros hemos visto que aquí se evitan los sobrecostes de construcción porque como el adjudicatario es, al mismo tiempo, el financiador, el constructor y el explotador, no tiene a quién pedirle más dinero y, entonces, toda la concentración de esfuerzos se genera en conseguir reducir los plazos, poner la obra antes a disposición. En conjunto, su análisis es que, a pesar de que en teoría el coste de capital del privado es un poco más alto que el capital público, sin embargo el conjunto del proyecto resulta mejor.

El señor **PRESIDENTE:** Vamos a pasar a la intervención de los distintos grupos.

El petionario de la comparecencia del señor Gutiérrez es el Grupo Popular. Por lo tanto, tiene la palabra su portavoz, señor Ayala.

El señor **AYALA SÁNCHEZ:** Muchas gracias, señor Gutiérrez de Vera, por su comparecencia y por su explicación. En definitiva, lo que esta Comisión pretende con las comparecencias de algunos de los que han sido citados es que nos den su visión del proyecto de ley de concesiones, que es el que estamos debatiendo y el que está en trámite para su aprobación parlamentaria tanto en el Congreso como en el Senado.

De su intervención, que ha basado en la experiencia de la empresa a la que pertenece, podríamos sacar alguna conclusión cercana a la visión que se tiene del proyecto pero, evidentemente, lo que tenemos que solicitarle aquí es que nos manifieste las bondades o deficiencias que ese proyecto de ley tiene.

A mí me gustaría que desde el punto de vista empresarial, aunque también desde el punto de vista de la junta de gobierno del Colegio de Ingenieros de Caminos, que también es la razón de su citación, nos señalara la oportunidad de la tramitación en este momento del proyecto de ley. Es decir, si en estos momentos de desarrollo económico en España estamos ante un proyecto de ley que sea oportuno. Y, también, si esa oportunidad ha venido reflejada en una regulación con la cual las empresas de obra pública, empresas que tradicionalmente, como la suya, ha venido dedicándose a la financiación y construcción por el régimen concesional, se consideran más seguras desde el punto de vista empresarial, que no más cómodas. Me gustaría que nos significara qué valoración hacen de la cláusula de progreso y qué valoración hacen de la adecuación de las circunstancias sobrevenidas que puedan incidir directamente en la concesión y en el transcurso del período concesional.

Una sola pregunta más, porque tienen que intervenir otros grupos y hay que acotar necesariamente las intervenciones. Ha significado usted en dos ocasiones, al final lo ha dicho ya más claro, que la mayor rentabilidad para la empresa, que es lo que puede hacer sugestiva en un momento determinado la dedicación empresarial a este tipo de actividades, no suponga en ningún caso mayor coste para la Administración, no solamente a los efectos que ha significado de que no existen eventualidades en el coste de la obra por proyectos reformados o proyectos complementarios sino, incluso, por lo que el Tribunal de Cuentas inglés, es decir, el organismo correspondiente a nuestro Tribunal de Cuentas, ha valorado en los análisis de los *projects finance* que se han hecho en Inglaterra en cuanto al ahorro que supondría para la Administración el asumir todos los costes que el concesionario hace y que, normalmente, en la Administración están generalizados, tanto costes de mantenimiento, como los funcionarios empleados, etcétera. Me gustaría que nos significara si efectivamente ese modelo inglés se traduce y se va a poder poner en la práctica con el proyecto de ley que estamos discutiendo.

El señor **PRESIDENTE**: El señor Segura, en nombre del Grupo Socialista, tiene la palabra.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Quiero trasladar el reconocimiento del Grupo Parlamentario Socialista al señor Gutiérrez de Vera por su comparecencia ante esta Comisión y por la exposición coloquial, muy interesante, con la que nos ha ilustrado una serie de consideraciones fundamentadas, esencialmente, en su creó que ya dilatada experiencia profesional y, sobre todo, en una empresa española con tan dilatada experiencia también y solvencia característica en el sector. Pero qué duda cabe que a nosotros nos interesaba mucho, precisamente en función de esa experiencia y de su condi-

ción de vocal de la comisión de economía del colegio, que usted nos hiciese un análisis de aquellos aspectos de este anteproyecto de ley que está iniciando su singladura parlamentaria y sugerencias que puedan enriquecer las aportaciones que los diferentes grupos parlamentarios puedan llevar a cabo. Así que, si usted lo considera desde esa perspectiva, indíquenoslo ahora o bien próximamente por escrito.

Permítame una serie de preguntas. En primer lugar, y usted tiene experiencia en otros muchos países como nos lo ha puesto de manifiesto, bien sabe que en el régimen concesional los rendimientos económicos van a estar muy condicionados por circunstancias externas, por circunstancias exógenas no controlables por la propia empresa concesionaria, es decir, por las situaciones macroeconómicas. ¿Cómo cree usted que podría reducirse y recogerse en el proyecto de ley, de alguna forma, algún mecanismo, obviamente no que controle esas circunstancias externas, pero sí que permita atenuar, amortiguar, el impacto en las infraestructuras y, consiguientemente, en el servicio que tiene que prestar a los ciudadanos?

En segundo lugar, ¿cómo ve usted el tema que plantea de forma sistemática en algunos artículos el proyecto de ley sobre la zona económica de explotación comercial? Es decir, que introduce unos nuevos parámetros de actividad comercial que enriquecen la actividad económica del concesionario y a nosotros nos preocupa que determinadas obras públicas tomen una nueva componente de ocio, de divertimento, comercial, en un conjunto muy amplio, que se separa de los contenidos y de los objetivos específicos de la propia concesión que es el servicio para la movilidad de personas y mercancías esencialmente.

En tercer lugar, ¿cuál es su criterio sobre los plazos concesionales, que creemos que va a ser un tema objeto de debate?

En cuarto lugar, el equilibrio económico del contrato, que está recogido en determinados artículos de la ley, nosotros creemos que tiene una redacción con un nivel de ambigüedad e indefinición bastante notable y desde este grupo parlamentario pretendemos sacarlo de esa indefinición que desde nuestro punto de vista estimamos.

En quinto lugar, hemos recibido —y probablemente los restantes grupos parlamentarios también— de la Asociación Española de la Carretera una serie de consideraciones acerca de la necesidad de avanzar en el marco jurídico que regule los sistemas avanzados de información al viajero y otras aplicaciones de los sistemas inteligentes de transporte. ¿No cree usted que este proyecto de ley, dado que modifica la propia Ley reguladora de autopistas de 1972, no cree usted que podría ser el marco adecuado para, en alguna disposición adicional, comenzar a avanzar en la incorporación sistemática y normativa del mundo de los sistemas inteligentes del transporte, y muy especialmente de los

sistemas avanzados de información al viajero, que es todo un mundo que hoy está abierto?

Le plantearía otras muchas más, pero permítame esta última. Este sistema concesional el Gobierno español, en distintas etapas de los últimos treinta o cuarenta años, lo ha venido aplicando a otras infraestructuras, no solamente a carreteras y autopistas de peaje, sino también en puertos. Ahora nos encontramos con que directivas comunitarias de liberalización de servicios portuarios por un lado, y del transporte ferroviario de mercancías, por otro tendrán que incorporarse al ordenamiento jurídico español, producir su transposición muy próximamente; antes de marzo de 2003 se libera el transporte de mercancías por ferrocarril. El Grupo Parlamentario Socialista mantiene la posición de que las infraestructuras han de ser de titularidad pública, que un ente público controle la utilización de las mismas, a diferencia de lo que ha ocurrido, por ejemplo, en el Reino Unido, que ha experimentado en la década pasada una evolución muy notable. ¿Cree usted que este componente lo recoge el proyecto de ley?

El señor **PRESIDENTE**: El señor Otxoa, en nombre del PNV, tiene la palabra.

El señor **OTXOA DE ERIBE ELORZA**: Le agradezco a don Fernando Gutiérrez de Vera su presencia y la aportación de su experiencia en una empresa como Dragados que, como todos conocemos, lleva años en este mundo de la financiación de obras fuera del Estado.

El inconveniente de ser el último interviniente es que en muchos aspectos sus preguntas han sido pisadas previamente por los anteriores. Pero sí debo decir que, por lo menos, la primera información importante que nos ha dado el señor Gutiérrez de Vera es que el Plan de Infraestructuras va a ser financiado en un 20 por ciento por la iniciativa privada, cosa que hasta la fecha, por lo menos este interviniente, desconocía. Bueno, tenemos un dato.

En lo que yo incidiría es en lo que anteriormente se ha dicho de que nos explicase cuáles son, a su juicio, los plazos de explotación lógicos en unas infraestructuras de este tipo. En el sistema inglés usted nos ha explicado el trillado previo que se hace, que al final la iniciativa privada pretende quedarse con el jamón y el hueso dejárselo a la Administración. Pero hablemos de plazos. ¿Qué plazo parece lógico? ¿Es usted partidario o hay una puerta abierta en esta ley para que haya prórrogas sucesivas, precisamente en base de aplicar posteriormente mejoras del tipo de información al viajero, del tipo de inclusión de nuevas tecnologías; es partidario simplemente de un plazo fijo o de un sistema de recompra a la finalización de ese plazo o, insisto, seguimos dejando la puerta abierta a las prórrogas sucesivas, a las que nos tiene acostumbrados hasta ahora, por ejemplo, el sistema de financiación de autopistas en el Estado? Nada más por mi parte.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Gutiérrez, tiene la palabra.

El señor **GUTIÉRREZ DE VERA**: He sacado esto porque me parecía que podía ser de utilidad. Estas cifras no son más, yo las he recogido de comparencias públicas del Ministerio de Fomento. De manera que este es el Plan de Infraestructuras. El 20 por ciento sí lo he aportado yo, que es el resultado de dividir el 3,5 por 19 y multiplicarlo por 100, pero los tres y medio millones estaban razonablemente previstos. De todas formas, hay que considerar que sólo el Figueras-Perpignan, que ya es una obra muy grande, superior a los 150.000 millones de pesetas, ya va con financiación privada. Las tres radiales de Madrid, la 2, 3, 5 y 4, pues ya son otros 300.000 millones. En unas cuantas obras grandes no es difícil sumar la cifra en el entorno 2000-2010.

¿Qué opino del proyecto de ley? Bueno, el proyecto de ley me parece que proporciona una cosa indispensable para la financiación privada de obras públicas que es un marco legal estable que no sea sólo referido a las autopistas y a una ley de autopistas y a una serie de decretos que lo han modificado mucho. Déjeme decirles —que lo apreciarán— que el riesgo mayor que los mercados financieros aprecian con respecto a la financiación de infraestructuras es el llamado riesgo político, y el riesgo político no es el riesgo de una revolución, sino el riesgo de que el político cambie de opinión, cosa que en una infraestructura que se va a explotar durante treinta o cuarenta años se produce algunas veces, y cuanto más inestable es el país y menos serio es el marco legal, más probabilidades hay de que se produzca. Lo cual lleva a que haya países que sean inefinanciables y a que otros sean financiables pero a un coste caro. En ese sentido es positivo el que haya un marco legal estable, consensado, y —yo diría— de principios bastante generales, pero sabiendo que una ley que nos dure bastante tiempo no puede ir absolutamente al detalle porque la vida nos sobrepasa continuamente y las necesidades de la vida van cambiando. De manera que si nos restringimos demasiado, y eso lo digo con respecto a algunas de las observaciones que me hizo el señor Segura, creo que puede haber alguna dificultad. Entonces, marco legal estable: una gran oportunidad. Me parece que es una buena oportunidad.

¿Observaciones sobre la ley? Efectivamente los concesionarios, en base a nuestra experiencia, tenemos algunas observaciones, muchas de ellas de matiz o de mejora, que hemos reflejado en un paquete de proposiciones que no sé si hemos hecho llegar ayer a los grupos parlamentarios, pero que desde luego haremos llegar porque hemos estado trabajando durante todos estos días en ello y sé que se complementan con otra serie de propuestas y sugerencias que proceden de la Asociación Española de Banca, de la Asociación de la Carretera, de ASETA; yo he recibido, al menos, de tres o cuatro orígenes distintos.

El defecto principal o la falta principal que yo le encuentro a la ley, porque las observaciones que hemos hecho casi todas son de matiz —aunque el punto del equilibrio económico-financiero es sustancial y ahora me referiré a él—; la falta principal que yo le veo es que no toca el tema impositivo de ninguna manera y lo que estamos viviendo en este país con respecto a las concesiones de infraestructura es una cierta incertidumbre en la aplicación de determinados impuestos, concretamente el impuesto de transmisiones patrimoniales y el impuesto sobre bienes inmuebles, a las concesiones. Yo comprendo que uno puede estar sometido al marco impositivo que sea; al final lo paga el contribuyente. O sea, si nosotros creemos que por el hecho de adjudicarse una determinada concesión el 10 por ciento de la inversión se paga inmediatamente, pues se incluirá en la financiación y aumentarán las tarifas lo que tengan que aumentar. Pero no le encuentro mucho sentido a tener impuestos que inciden sobre las concesiones inicialmente, o a lo largo de toda la vida, estarlos aplicando permanentemente cuando, al mismo tiempo, es una concesión que, a lo mejor, necesita un complemento de subvención del Estado para poder ser viable y entonces decimos: pues aplicamos un impuesto del 10 por ciento —estoy exagerando, el impuesto de transmisiones patrimoniales es el 4— y aquí viene una subvención para que pague usted ese impuesto. Mire usted, yo creo que si de lo que estamos hablando es de una obra pública o de un servicio público, debería considerarse ese marco impositivo global. De hecho, nosotros en su día hicimos muchas sugerencias sobre el tema impositivo, aunque creo que se van a recoger en otros apartados o en una reforma general de la ley fiscal; pero digamos que esa es una preocupación que yo creo que sí conviene mostrar. No por pagar más o menos, insisto, sino porque es una parte de un marco estable que es necesario tener definido y luego porque las infraestructuras afectan a los tres niveles de la Administración, sobre todo cuando son lineales, cuando van pasando por distintos sitios, porque los criterios de un ayuntamiento pueden ser distintos de los criterios de un ministerio. Yo creo que todo lo que se pudiera aclarar en este sentido sería positivo.

La cláusula de progreso. Vamos a ver, aparte de los lazos con los sistemas inteligentes de detección de vehículos que van a ser sustanciales en el futuro, la cláusula de progreso prevé que el concesionario deberá aplicar aquellas mejoras que se incorporen y que se justifiquen razonablemente que se le van a aplicar a la concesión. Lo cual quiere decir: mire usted, el hecho de que usted haga esta infraestructura no quiere decir que esta infraestructura se quede rígida y obsoleta si cambian las condiciones generales. Me parece de cajón. Un ejemplo exagerado: la infraestructura es un edificio que no tiene aire acondicionado porque en su momento no hay aire acondicionado y aparece luego que todos los edificios similares tienen aire acondicio-

nado. Por ejemplo, en la iniciativa privada inglesa se están haciendo con Private Finance Initiative las sedes de los ayuntamientos o los edificios de correos. Pues póngale usted aire acondicionado. Parece de cajón. Es un ejemplo muy pedestre. ¿La dificultad de la cláusula de progreso? La dificultad de la cláusula de progreso es, como siempre, quién paga. O sea, si usted entra en una concesión con una inversión de cien y diez años después aparece un invento y hay que invertir cincuenta más, no parece lógico que sea el concesionario el que saque cincuenta de ningún sitio o se vaya a los financiadores a decirles: oiga, que hay que poner cincuenta más pero que la utilización va a ser la misma. De manera que yo creo que la cláusula de progreso está intrínsecamente ligada con el problema del equilibrio económico-financiero. Entonces, voy al artículo 48 que será el meollo y, probablemente, el más discutido. ¿Cuál es el problema del equilibrio económico-financiero? El problema es que estamos aquí hablando de cosas que van a durar cuarenta o cincuenta años, y en cincuenta años ninguno de nosotros podemos imaginar las cosas que pasan porque yo, que ya tengo memoria de más de cincuenta años, repaso lo que ha pasado y los efectos y, verdaderamente, ha habido muchas transformaciones. De manera que inevitablemente, me parece a mí, el hecho concesional obliga a tener un marco lo suficientemente flexible para que se produzca una adecuación a las necesidades sociales. Y parto de un principio que es: aquí lo que estamos dando es un servicio público, de manera que esto no es un MacDonal, esto no es una obra que se le ocurre a alguien que dice ¿y por qué no me monto una alta velocidad de Madrid a Barcelona o por qué no me monto un AVE Figueras-Perpignan? ¡A ver si me montan otro paralelo y me fastidian! No, aquí se monta porque hay unas decisiones a largo plazo, políticas, económicas y sociales, que priman sobre el resto. Entonces, eso hay que sacarlo del contexto de que esta obra es de un privado. No señor. Esto es una obra de un servicio público que se la dan a este grupo porque es el que ha probado que ha diseñado las mejores condiciones de conjunto para su concepción y explotación. Pero la obra es un servicio público, y si pasado mañana resulta que no pasa ningún tren, el privado no puede enrollarla y llevársela y colocar el AVE Figueras-Perpignan entre Algeciras y Málaga, porque no es enrollable, se va a quedar ahí. De manera que va a seguir dando su servicio y van a seguir pasando trenes, a lo mejor no pasan trenes privados, pero pasan trenes públicos. De manera que esa adaptación de las condiciones tiene que tener una cierta flexibilidad. Mi límite de la flexibilidad, y en eso soy muy poco generoso hacia los empresarios, pero más hacia los financieros, es que la cláusula de progreso debe proporcionar bastante tranquilidad a los financieros. O sea, a mí me parece razonable, hasta cierto punto, porque tampoco es el objetivo de los grupos empresariales andar perdiendo dinero, que si un concesionario acepta una con-

cesión, la oferta se meta en esa concesión con determinadas condiciones de precio, plazo, inversión, etcétera, y si ocurren circunstancias de mala gestión, su rentabilidad se reduzca, incluso hasta pierda el dinero. Hay ejemplos de concesiones en este país donde los inversores han perdido el dinero y están en la UVI en que se convirtió la empresa nacional de autopistas. Lo que me parecería desconsiderado es que por coger autopistas que están en la UVI, un trozo de autopista de Navarra lo esté utilizando el público, no haya tenido los rendimientos suficientes para pagar la deuda (como no los tuvo porque no se construyó el tramo consiguiente, y un trozo de autopista sin el tramo siguiente suele ir peor que cuando es una cosa conjunta) y resulta que digan: pues ahora han perdido el dinero los financiadores, han perdido el dinero los constructores y se lo queda el Estado. Eso me parece un enriquecimiento injusto, si ahí se presta un servicio. Esos matices son los de la cláusula del equilibrio económico-financiero. No son los de decir: aquí viene el privado y no va a perder dinero de ninguna manera, no señor. Yo creo que lo que sí tenemos que diseñar es un sistema lo suficientemente inteligente para que los financiadores se encuentren razonablemente protegidos contra hechos de los que ellos no tengan la culpa; un sistema, yo diría que paralelo, al señor que hipoteca una casa y aunque el propietario no pueda pagar pues luego al final tiene posibilidades de recuperar. Comprendo que todo esto puede ser ampliamente discutido.

La explotación comercial. Yo creo que ha influido muchísimo. Los concesionarios habituales contemplamos la explotación comercial con una cierta precaución porque la explotación comercial, por ejemplo, de las áreas de servicio de una autopista son una cosa relativamente pequeña comparada con la explotación de la autopista. Pero la explotación comercial, desde mi punto de vista, ha adquirido un auge significativo cuando el British Airport Authority se dio cuenta de que convirtiendo los aeropuertos en un zoco sacaban más del 50 por ciento de la inversión de ese resultado. A partir de ese momento realmente hay algunas infraestructuras en las que a mí me parece que su utilización alivia el presupuesto público, porque yo que he pasado muchísimas, muchas más que las que debería, horas de mi vida en los aeropuertos, cuando estás prisionero en un tránsito de Frankfurt a Teherán y te pasas allí cinco horas, hasta agradeces que haya donde tomarte un café, donde sentarte y donde entretenerte, y se aprovechan de tu presencia. Que eso disminuya el presupuesto de inversión pública no me parece mal, con matices, lo que pasa es que cada pliego de condiciones tendrá que reglamentarlo, pero a mí me parece que es una forma de aliviar el presupuesto de la inversión. Otra cosa es que aprovechando que el Pisuerga pasa por Valladolid pues un señor haga una autopista y diga: 100 kilómetros a cada lado son mi explotación y monto aquí diez Corte Inglés. Es una exageración, pero habría que maticarlo en cada infraestructura.

No me parece mal que haya ese complemento poniendo este ejemplo que es el que se me viene en este momento a la cabeza.

Los sistemas inteligentes de transporte. Yo creo que la cláusula de progreso con eso proporciona suficiente, porque es cierto que los sistemas inteligentes proporcionarán un cambio tremendo, pero no sabemos si los sistemas inteligentes funcionarán por la vía de la carretera y será un cable que permita que no se separe uno del centro, o funcionarán por la vía del GPS, como ya están funcionando y serán un cacharro incorporado en el coche y un satélite. De manera que, mucho más que eso yo no soy capaz de plantear ahora. Me parece bien que haya una cláusula de progreso y una necesidad de incorporarlos cuando se vea que son necesarios. Esto va muy deprisa y no sabemos muy bien por qué camino va. Los paneles de información ya están trivializados. De hecho, en este momento, tenemos paneles de información prácticamente en todos los accesos a Madrid y a Londres, que yo recuerde, que hayamos puesto nosotros.

El ente público que controle. Sí, en el cuaderno que les he dado les he incluido una transparencia que refleja la importancia de la figura del regulador independiente. Yo creo que un sistema como éste requiere para cada uno de los oficios especializados de las infraestructuras particulares, de los servicios peculiares, un regulador independiente con poderes y con autoridad estatal. Creo que eso es indispensable, porque, naturalmente, dentro de veinte años habrá otras necesidades y habrá otros conflictos. Eso permanentemente lo vemos, porque ni el movimiento demográfico es el que pensábamos ni las áreas se desarrollan como se pensaba, hasta los sistemas de transporte pueden cambiar. En ese sentido creo que sí es importante y la ley es razonablemente flexible.

El jamón y el hueso; la empresa quiere quedarse con el jamón y darle el hueso. Bueno, eso siempre se puede decir. La empresa, primero, quiere sobrevivir, luego quiere ganar dinero. La experiencia que tengo es que cuando la empresa es buena y da un buen servicio, la gente la emplea y sigue viviendo, y si lo que quiere es aprovechar oportunidades y aventuras, dura lo que dura. A mí no me parece que este sea un sistema para que la empresa se quede con el jamón o con el hueso. Me parece que es un sistema donde los españoles nos hemos situado en primera línea mundial porque lo hemos hecho muy bien, y porque sabemos mucho de esto. A mí siempre me escandaliza lo de las rentabilidades. Nadie se mete con lo que gana alguien teniendo un restaurante de lujo; yo no sé lo que sacará de rentabilidad sobre la inversión, pero sacarán el 80 por ciento, o una cosa así. Calcúlense ustedes lo que sacamos los que andamos metidos en estos avatares de rentabilidad sobre la inversión. No llegamos nunca. Vamos, ya quisiera yo que todos nuestros proyectos sacaran un coste de capital del 8 o del 9 por ciento. Les aseguro que yo vigilo los costes de capital y los proyectos.

Entonces, cuando uno anda en esos órdenes de magnitud, el decir que se saca el 7 o se saca el 8 me parece muchísimo más importante. Yo no entiendo por qué he estado sufriendo atascos durante diez años en todos los accesos a Madrid por la mañana cuando las mismas radiales que se están haciendo ahora por concesión se podían haber sacado a concurso y se podían haber hecho hace diez años, igual; los mercados financieros estaban, los concursos eran posibles. ¿Por qué hemos perdido todas esas horas de capacidad, de ingenio, de gasolina, de vida, en eso? Se podía haber hecho. ¿Por qué no se ha hecho? Me parece que es más importante dar el servicio. Dices: bueno, es que va a sacar la empresa un punto más. No es eso. El problema principal de las infraestructuras son las externalidades. Si ustedes enfocan este proyecto sin pensar que las infraestructuras son un elemento de desarrollo del país, mal vamos, porque esto sólo tiene sentido porque las infraestructuras son necesarias. Nosotros no queremos hacer infraestructuras, nuestro objetivo no es hacer un pozo y llenarlo de hormigón y hacer otro al lado y llenarlo de hormigón. O esto vale y es necesario, o no vale, si es necesario, cuanto antes lo hagamos, mejor. Es un poco en esa óptica en lo que yo puedo situar esto.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Gutiérrez. Suspendemos la Comisión durante treinta segundos para despedir al señor Gutiérrez y recibir al nuevo compareciente. **(Pausa.)**

— **DEL SEÑOR SUBSECRETARIO DE FOMENTO (MENÉNDEZ MENÉNDEZ).**

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, vamos a reanudar la Comisión de Infraestructuras dando la bienvenida al ilustrísimo señor don Adolfo Menéndez, subsecretario del Ministerio de Fomento, que es el compareciente que en este momento tiene que tratar el tema que nos ocupa, a petición del Grupo Parlamentario Socialista. Si el señor subsecretario está preparado, tiene la palabra.

El señor **SUBSECRETARIO DE FOMENTO (Menéndez Menéndez)**: Gracias, señor presidente, señorías, muy buenos días. Constituye para mí un motivo de satisfacción comparecer ante la Comisión de Infraestructuras del Congreso una vez más, en este caso para presentar ante ustedes el proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas que se remitió a esta Cámara por el Gobierno después de su aprobación el pasado 7 de junio.

Me gustaría destacar, en primer lugar, que este proyecto de ley cumple un compromiso incorporado en el programa electoral con que el Partido Popular concurrió a las elecciones en el año 2000 y que mereció la aprobación mayoritaria de los españoles, compromiso que, además, el Ministro de Fomento asumió expresa-

mente en su primera comparecencia en esta legislatura ante esta Cámara, el pasado 15 de junio del año 2000. Y cumple también con la obligación del Gobierno en relación con las proposiciones de la Cámara que en el debate del estado de la Nación del año 2001 introdujo una resolución del tenor literal que paso a leerles: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a presentar un proyecto de ley en el que se regule de forma unitaria y completa el régimen de concesión y explotación de obras públicas, los mecanismos de financiación con participación pública y privada y las garantías y prerrogativas de la Administración para asegurar los intereses públicos».

Antes de llegar a esta Cámara, la nueva regulación ha sido objeto de un amplio y profundo debate y tramitación. Han participado en ella todos los agentes sociales y económicos interesados, todos los departamentos ministeriales y, muy especialmente, el de Medio Ambiente y Hacienda que son coproponentes del texto, Economía, Justicia y Administraciones Públicas. El documento ha pasado también por el Consejo General del Poder Judicial, por la Comisión Nacional de Administración Local, por la Federación Española de Municipios y Provincias, por todas las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, por el Consejo Económico y Social y por el Consejo de Estado.

Señorías, si España tiene la ambición, y yo creo que la tiene, de ser uno de los países más importantes del mundo, el camino para lograrlo pasa por un impulso excepcional a las infraestructuras. Unas infraestructuras modernas y seguras que permitan el desarrollo de unos sistemas de transporte eficientes son un elemento decisivo de competitividad de nuestras empresas y del eficaz funcionamiento del mercado de bienes y servicios, al final, de nuestra economía y además contribuyen a la vertebración y a la cohesión territorial de España. Dotar a las regiones menos favorecidas de unas infraestructuras que las hagan competitivas y que las acerquen a Europa es la mejor manera de impulsar desarrollo. Por ello, la mejora del sistema de provisión de infraestructuras públicas en España no sólo era conveniente, sino que era imprescindible, y mucho más en el momento en el que el Gobierno está desarrollando su plan de inversiones de 2000-2007, que tiene precisamente como propósito resolver ese tradicional problema de la carencia de la insuficiencia de infraestructuras y que necesita también de la financiación privada.

La justificación es evidente. En el marco de la unión económica y monetaria, y dada nuestra posición periférica en la geografía de la Unión Europea, la adecuada dotación de infraestructuras, especialmente de transporte, resulta necesaria para alcanzar el gran objetivo de la convergencia real y del pleno empleo. La importante movilización de recursos en las inversiones que el Gobierno está llevando a cabo, unido además a las limitaciones presupuestarias derivadas de los compromisos

en torno al Pacto de Estabilidad firmado por los miembros de la unión económica y monetaria, incluso contando con los buenos resultados alcanzados en España y por España con la negociación de la Agenda 2000 sobre los fondos europeos, hacen necesaria una participación lo más amplia posible de la iniciativa privada, aportando financiación, aportando capacidad gerencial a la promoción de las obras públicas para completar el importante esfuerzo inversor a realizar por el sector público, que sería, en ausencia del capital privado, insuficiente siempre.

Por lo tanto, la reforma del sistema concesional de obras públicas se sitúa dentro del conjunto de esfuerzos dirigidos a completar la modernización de nuestro país y alcanzar los niveles de desarrollo económico y social de los países europeos más avanzados. Constituye la piedra angular de una profunda reforma estructural que pretende crear un nuevo marco en el que se desarrolle la política de infraestructuras con mayor eficiencia económica y seguridad jurídica, permitiendo así una mayor participación de la iniciativa privada en el diseño, construcción y explotación de las obras públicas.

Para ello, señorías, el proyecto de ley reguladora de la concesión de obras públicas recupera y profundiza en los rasgos definidores de la figura del contrato de concesión, que es una institución centenaria que permite la colaboración entre las administraciones públicas y el sector privado en la creación de infraestructuras y en la prestación de servicios públicos esenciales, que necesitaba de una puesta al día para potenciar su utilidad en estos comienzos del siglo XXI. Se trata, como digo, de facilitar la contribución del sector privado a la creación de infraestructuras públicas y la retribución equitativa del esfuerzo inversor en este campo. Por otra parte, no debemos olvidar que estamos ante un sector, en el caso que nos ocupa, el de las sociedades concesionarias de obras públicas, en el que las compañías españolas, digámoslo sin sonrojo, son líderes mundiales por su saber hacer.

El proyecto de ley al que me refiero, señorías, contribuye eficazmente a lograr esos objetivos por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque en su misma concepción constituye, sin ningún paliativo ni matiz, un hito histórico, ya que se puede afirmar, sin miedo, digo, a muchos matices, que no hay por supuesto en España ni en Europa una regulación similar que aborde de manera sistemática y troncal la capital institución jurídica de la que estamos hablando. En segundo lugar, por su modernidad. Es evidente que al incorporar las últimas novedades que demanda la práctica cotidiana de los mercados en relación con la financiación de las obras públicas, la ley responde a las últimas exigencias de este tipo de actividad y de este tipo de necesidades. Y, en tercer lugar, porque la codificación de las normas reguladoras del contrato de concesión de obras públicas aporta certeza y seguridad jurídica. El hecho de disponer de unas reglas de juego claras beneficiará,

sin duda, a los tres protagonistas de estos mercados. Las administraciones van a contar con una regulación que les permitirá desarrollar eficazmente sus potestades y les ayudará a alcanzar sus objetivos de equilibrio presupuestario haciéndolos compatibles con el necesario desarrollo de las infraestructuras. Los inversores contarán con un marco predecible y cierto que facilitará el desarrollo de su actividad empresarial, con la consiguiente secuela de crecimiento y creación de empleo. Y, ante todo y sobre todo, los ciudadanos, los usuarios, verán satisfechas sus demandas de contar con unas infraestructuras modernas y de calidad que mejorarán su vida cotidiana y la competitividad, en términos generales, de sus actividades económicas, como ya he dicho. Todo ello en el contexto de una magnitudes macroeconómicas estables y no distorsionadas por desequilibrios presupuestarios en las cuentas de sus administraciones.

Desde su origen, señorías, la idea concesional se manifiesta justamente dirigida a conciliar los intereses públicos y privados, porque a través de este sistema se logra, manteniendo el control público sobre las actividades correspondientes, una despolitización y desburocratización de las mismas separando dos fases muy claras: la prestación del servicio, la construcción de la obra, etcétera, y la fase de control, dejando en manos públicas, como es lógico, la segunda. Por eso, la concesión administrativa no sólo ha pervivido a cambios de orientación política, sino que se ha ido ajustando flexiblemente a las nuevas exigencias del tiempo, hasta tal punto que yo creo que hoy cabe afirmar, sin duda alguna, que el sistema concesional va a volver a ser la forma políticamente más intachable, administrativamente más ágil y económicamente más eficaz de conseguir buena parte de los grandes desafíos que los Estados modernos tienen planteados en materia de obras públicas. Pero a diferencia de las razones que concurrían en el siglo XIX, puramente relacionadas con la protección del patrimonio privado y la libertad individual frente a la actuación estatal, ahora se trata, además, de aumentar y fortalecer las potestades regulatorias de las administraciones, sobre todo durante la fase de explotación, para garantizar en todo momento la preservación del interés general, así como la solvencia y el control económico en lo que se refiere a la evolución del régimen financiero al que cada concesión se encuentra sujeto.

En España, ya en particular, el origen de la concesión de obra se encuentra históricamente vinculado, como en el resto de los países, a las endémicas dificultades para la construcción de las grandes obras públicas desde el punto de vista de la financiación y al problema de la idoneidad empresarial de la Administración para la gestión directa de las mismas. Ante estos problemas, nuestros legisladores de la primera mitad del siglo XIX ya pensaron en recurrir al sistema concesional.

Un rápido repaso del régimen jurídico vigente en nuestro derecho interno sobre esta materia pone de

manifiesto la patente dispersión normativa y las muy notables carencias de que dicho régimen adolece, por lo que se puede hablar, sin duda alguna, de la existencia de una laguna en relación con esta institución en nuestro ordenamiento. Haciendo ahora abstracción de las especialidades características de la Administración local, es de significar que sólo nos encontramos prácticamente con una brevísima regulación en la Ley de contratos de las administraciones públicas, los artículos 130 a 134 y, por otro lado, regulaciones estrictamente sectoriales de la figura que se circunscriben exclusivamente al ámbito de las autopistas de peaje, de las obras hidráulicas o de los ferrocarriles, con un devenir histórico muy diferente según el sector ante el que nos encontremos. Desde un punto de vista cuantitativo, parece imprescindible no sólo enriquecer el contenido de la regulación jurídica de la figura, sino también extenderlo a todos los sectores susceptibles de ser objeto de un concepto amplio de concesión de obra pública. Desde un punto de vista cualitativo, a su vez, resulta también perentorio recoger en nuestro derecho interno un régimen de la concesión de la obra pública que la preserve de la desnaturalización conceptual y que garantice el mantenimiento de sus perfiles esenciales, tal y como exige la todavía reciente comunicación de la Unión Europea de la Comisión del año 2000, de 29 de abril, que analizando el concepto de la figura pone el énfasis en la necesidad de que exista la asunción por parte de los concesionarios del riesgo característico de esta institución, del riesgo empresarial.

Lo dicho hasta aquí, señorías, explica dos rasgos primordiales que caracterizan la futura nueva ley: su carácter básico y troncal. El proyecto pretende, en definitiva, definir un marco jurídico para la concesión para que pase a ser un instrumento en manos de las administraciones públicas para financiar, explotar, y, en su caso, construir todo tipo de infraestructuras, siempre y cuando sean susceptibles de encajar en el modelo. El modelo concesional español pretende entender las infraestructuras como una *res*, de modo que se pueda plantear de modo conjunto también la financiación de infraestructuras que se encuentran vinculadas funcionalmente, como puede ser, por ejemplo, el caso de un aeropuerto y de la carretera de acceso, en línea con el avance del proceso de intermodalidad en las infraestructuras del transporte y en los transportes que hoy llena, sin duda alguna, los debates en la Unión Europea en relación con estas políticas. Por otra parte, como señalaba también anteriormente, se trata de un proyecto de ley moderno, que incorpora novedades significativas a la regulación en vigor. Ante todo, realiza una nueva, mejor y más clara definición del concepto de contrato de concesión de obras públicas, incorporando el principio de efectiva asunción por el concesionario del riesgo concesional y ampliando su objeto no sólo a la construcción y explotación de las obras públicas,

sino también a aquellos que tengan por objeto sólo la explotación de éstas.

La segunda novedad que incorpora la ley es que se plantea una nueva concepción del mantenimiento del equilibrio financiero concesional. A partir de ahora el equilibrio económico del contrato se va a poder restablecer en beneficio del concesionario y también del interés público que representa la Administración, algo que hasta ahora no se había explicitado nunca legislativamente con claridad. En definitiva, y si me permiten usar argot jurídico, esto es un contrato sinalagmático que tiene una doble dirección, y ese equilibrio tiene que tener consecuencias económicas en las dos direcciones. Debo decir que el único antecedente claro de normación en este sentido es precisamente el que el Gobierno ha incorporado ya en la Ley de autopistas a través de la Ley de acompañamiento del año 2000, que explicita muy claramente, en este caso de manera sectorial, ese principio. Lo relevante es que además el nuevo texto recoge los supuestos o las causas tasadas que darán lugar al restablecimiento de ese equilibrio económico-financiero: primero, variaciones del contrato acordadas por la Administración por obras de interés público; segundo, causas de fuerza mayor o actuaciones de la Administración que determinen de forma directa la ruptura sustancial del equilibrio de la concesión; y el tercer supuesto se refiere al caso de que ambas partes pacten inicialmente la modificación del contrato, si se superan o no se alcanzan determinados niveles de ingresos por razón de la demanda, que dará a su vez un elemento de competitividad cuando se acuda al proceso de adjudicación de estos contratos.

Finalmente, debo mencionar, señorías, el impulso a la iniciativa privada, permitiendo que los particulares propongan nuevas concesiones; la posibilidad de introducir indicadores de calidad en las concesiones, de modo que se incentive al concesionario a dar un nivel de servicio lo mejor posible al usuario; y la introducción de la cláusula del progreso consistente en la obligación del concesionario de mantener la obra pública de conformidad y según el progreso de la ciencia, de acuerdo con la normativa técnica que resulte de aplicación.

Concluyo, señorías. El nuevo anteproyecto de ley reguladora de la concesión de obras públicas será, cuando sus señorías lo aprueben tras los correspondientes trabajos y debates parlamentarios, enriquecido precisamente con el trabajo de esta casa, el más avanzado y moderno del mundo. Será además una herramienta eficaz para que España pueda dotarse de las infraestructuras que nos permitan alcanzar la convergencia real con los países más desarrollados de nuestro entorno. La nueva ley va a generar una serie de efectos positivos en el sistema de provisión de infraestructuras y sobre el sistema económico a través fundamentalmente de la introducción de criterios de mercado y de la incorporación de la capacidad gerencial de empresas privadas en la construcción y explotación de las obras públi-

cas. Por otro lado, el desarrollo de las concesiones de obras públicas en España, propiciado por el nuevo marco y por el caudal inversor, va a permitir a nuestras empresas concesionarias que ya están entre las primeras del mundo a acumular experiencia y consolidar esta posición, aprovechando las nuevas oportunidades que están surgiendo y que van a surgir en muchos sitios, simplemente a título de ejemplo, en Latinoamérica o en los países de la Europa del Este con la futura ampliación de la Unión Europea. Permítanme señoría terminar diciendo que, en suma, esta ley cuando se apruebe, será una prueba más de la confianza que los españoles tenemos en nosotros mismos y en nuestra economía.

El señor **PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor Segura en nombre del Grupo Socialista que es el petionario de la comparecencia.

El señor **SEGURA CLAVELL:** Señor subsecretario, una vez más bienvenido a esta Comisión, en la que además en fechas próximas tendrá que comparecer también con motivo del análisis del anteproyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

El Grupo Parlamentario Socialista solicitó su comparecencia porque desde el punto de vista de la ortodoxia de la Administración pública entendemos —y creemos que razonablemente esto habrá sido así— que la elaboración, la gestación de este importante proyecto de ley regulador de contratos de concesión de obras públicas habrá tenido en el seno de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento el núcleo intelectual impulsor de una ley que va a tener una proyección notable. De aquí que nosotros solicitamos su comparecencia, como la del secretario general técnico del Ministerio, y ambas las hemos hecho desde la perspectiva esencialmente técnica, por cuanto en esta ley, que tendrá una importante proyección política de ejecución, la componente de elaboración corresponde a la subsecretaría y su proyección y análisis en el impacto de la ejecución de las obras va a corresponder a la Secretaría de Estado de Infraestructuras. Desde esa óptica a nosotros nos ha parecido entender que esta ley surge con la intención de regular una figura histórica, la de la concesión, de sistematizar toda una serie de mecanismos, que con terminología como método alemán, peaje en sombra, o cualquier otra se ha ido popularizando y que ha sido incorporada al ordenamiento jurídico de las comunidades autónomas y aplicada por las comunidades autónomas en la entrada de la iniciativa privada en la ejecución y explotación de obra pública y también por el Estado español desde el año 1996 hacia acá, es decir, desde que gobierna el Partido Popular.

En la primera explicación que el ministro de Fomento dio ante la Comisión de Infraestructuras el 15 de junio del 2000 ya habló de la elaboración de ese proyecto de ley, que además figuraba en el programa electoral del Partido Popular obviamente. Han transcurrido

dos años y ya el proyecto de ley ha entrado en las Cortes Generales, por eso es muy positivo que se produzcan estas comparecencias. Desde esa perspectiva, a nosotros nos parece que para la aplicación de los contenidos de esta ley habrá que definir, primero, qué se entiende por obra pública; segundo, qué significa la retribución que se da al concesionario; y, en tercer lugar, cuál es el riesgo que el concesionario asume en la explotación de la obra. En consecuencia, desde la perspectiva global permítame que yo le vaya formulando preguntas concretas porque el debate parlamentario se producirá en su momento en Comisión y en Pleno. Son preguntas concretas a efectos de que usted nos aclare dudas que tengamos al respecto. En primer lugar, le rogamos que explicité de la forma más amplia y rigurosa posible la filosofía o los principios del mantenimiento de equilibrio económico del contrato que prevé el proyecto de ley. En segundo lugar, como usted bien sabe, en los artículos 220.2, en el 224.3, en el 225, en el 239, etcétera, en muchos artículos del proyecto de ley se insiste reiteradamente en el principio del riesgo y ventura del concesionario. Vamos a ver qué quiere decir, qué límites tiene, qué contenido; qué le ha impulsado al Gobierno a apoyarse en ese principio y qué pretende decir con él en toda su extensión. En tercer lugar, señor subsecretario, usted bien sabe que si bien es cierto que a nivel comunitario no se ha producido una regulación —a no ser que este diputado esté desinformado al respecto que podría ser—, que no hay directivas comunitarias muy claras y tajantes reguladoras de esta figura concesionaria. Usted sabe que las directivas comunitarias son de obligado cumplimiento en todos los países comunitarios. A nosotros nos parece que el artículo 220 del proyecto de ley y otros artículos concordantes no han recogido suficientemente el concepto de contrato de concesión de obras públicas que establece la Directiva 93/37 del Consejo. Podemos estar equivocados y usted podrá contraargumentarlo, y casi preferimos que sea así. Es decir, ¿está realmente traspuesta a nuestro ordenamiento político la filosofía que contiene esa directiva? En cuarto lugar —lo estoy diciendo lentamente, quizá debería haberlo traído redactado, para que pueda el señor subsecretario tomar nota—, ¿qué objetivo ha pretendido el Gobierno con la regulación de la emisión de títulos y de la hipoteca de la concesión? En quinto lugar, señor subsecretario, vamos a hablar mucho sin duda alguna en un futuro, y los expertos que han comparecido con anterioridad a usted también han insistido en la cláusula de progreso. ¿Realmente qué entiende el Gobierno por cláusula de progreso? En sexto lugar, en algunos artículos, señor subsecretario, por ejemplo en el 220, en la disposición final primera, parece ser que se está aludiendo a la clasificación del artículo 1 de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas con una utilización exhaustiva de la misma. ¿Nos puede dar una explicación de los contenidos de ese artículo 220? En séptimo lugar,

señor subsecretario, hace meses este grupo parlamentario tuvo la oportunidad de leer la contestación oficial que la Federación Española de Municipios y Provincias le dio al Gobierno sobre la petición de informes que el Gobierno, a su vez, le hizo a la Federación Española de Municipios y Provincias en fase de consultas con el anteproyecto que existió en aquel momento. ¿Usted cree que la demanda o las observaciones que la Federación Española de Municipio y Provincias hizo llegar al Gobierno quedan recogidas en el anteproyecto de ley?

Le formulo otra pregunta posterior equivalente a ésta. Las comunidades autónomas, por decirlo claramente, de otra opción política distinta de la del Gobierno actual del Partido Popular también han emitido informes. Me parece recordar que la Generalitat de Cataluña —la verdad que no recuerdo—, una diputación foral vasca, quizá el Gobierno vasco, yo no he tenido acceso a conocimientos de... Quizá el señor Otxoa podrá indicarnos. En suma, ¿usted cree que las disposiciones adicionales que hacen referencia a los ámbitos competenciales, dado el carácter troncal de esta ley —yo le agradecería mucho al señor subsecretario que la considerase ya como pregunta última porque si no, nos extenderíamos demasiado—; entiende usted que las peticiones o las demandas, las preocupaciones manifestadas por la comunidades autónomas quedan resueltas en el contenido del articulado y de las disposiciones adicionales del proyecto de ley? Háblenos también de este carácter global de ley troncal. Fíjese que le diría: extiéndase en ese tema que va a ser notablemente relevante desde el punto de vista político; si usted se extiende, sin duda alguna va a favorecer mucho el debate parlamentario posterior para que la ley salga, dado que tienen mayoría absoluta. El grupo parlamentario que sostiene al Gobierno tiene suficiente número de votos en las dos Cámaras para convertir este proyecto de ley en una ley que entrará en vigor, y deseamos todos los grupos parlamentarios con distintas opciones políticas que esa ley pueda ser perdurable en el tiempo. Ese sería nuestro deseo.

Permítame, señor presidente una pregunta más, aunque dije que era la última. Señor subsecretario, son muchas las preguntas, quizás le formularemos alguna de ellas a los restantes comparecientes, pero somos conscientes de la trascendencia de esta ley. Su proyección a todas las infraestructuras portuarias, aeroportuarias y ferroviarias van a marcar un hito sin duda alguna en la financiación y gestión posterior. Nos preocupa extraordinariamente la extensión de esta ley a una componente nueva en el régimen concesional que es la de la exclusiva explotación, mantenimiento de infraestructuras ya ejecutadas por la Administración general del Estado o por otras administraciones y que puedan ser dadas en régimen concesional a sectores privados para su mantenimiento, con el consiguiente impacto que se puede producir en la estructura de la vida ciudadana.

Señor subsecretario —ahora sí que de verdad es la última— se modifican varias leyes: la Ley de costas, la Ley de autopistas. Ahora permítame la terminología coloquial. Le podría leer muchas consideraciones pero lo rehuyo; esto tiene, como diría el ciudadano normal y corriente, mucha tela. ¿Usted cree que tras aquella excelente Ley de costas del año 1988, desde nuestro punto de vista, que permitió la preservación de las costas españolas, ahora no se deteriora el dominio público, el control del dominio público por parte de la Administración y no lo pone en manos de posibles actuaciones, o bien de administraciones en otros ámbitos, o bien de privados que podrían especular gravemente con un bien absolutamente esencial que recogió la ley? Luego, ¿en qué impacta —y está recogida en las disposiciones adicionales— en los contenidos de esas leyes?

El señor **PRESIDENTE**: Correspondía el turno ahora a Izquierda Unida, pero como no se encuentra presente, pasamos al señor Otxoa. ¿Quiere intervenir en nombre del PNV? (**Pausa.**)

Señor Otxoa, tiene la palabra en nombre del PNV.

El señor **OTXOA DE ERIBE ELORZA**: Bienvenido, señor Menéndez, el máximo representante de la Administración en estas comparencias. No voy a hacer una pormenorización de preguntas, entre otras cosas porque no tenemos tiempo suficiente para entrar en ese campo. Yo solamente quería señalar lo que a nuestro juicio supone esta ley. Esta ley es una ley importante, muy importante, trascendente en su contenido y en el tiempo. Es una ley que debe arbitrarse a largo plazo, puesto que va a regular las concesiones en un plazo de tiempo más o menos bastante amplio, y tiene que tener un consenso también amplio; no puede estar sometida a avatares de cambios políticos que previsiblemente se van a dar durante esas concesiones.

En términos generales nosotros estamos de acuerdo, como creo que todos los grupos, en que se dé entrada, a la apertura a los mercados financieros para la ejecución de obra pública, que nos parece bien. Por ejemplo, sobre los desequilibrios económicos de la concesión en ambas direcciones entendemos bien lo que se introduce como un riesgo concesional, así como la orientación que se hace de la obra pública más hacia la actividad que hacia el resultado físico de esa obra. Son aspectos positivos que nosotros vemos en la ley, pero también vemos aspectos negativos o preocupantes. El primero es que nos parece una ley, para ser una ley básica, excesivamente reglamentista. Incide en ámbitos que deberían dejarse a los reglamentos, no ir en el contenido básico de la ley, lo que provoca que se transforme en una ley, según las disposiciones adicionales que lleva, invasora de competencias en el ámbito autonómico y también con choque competencial municipal. Esa prevalencia sobre otros instrumentos de planificación y ordenación territorial, prevalencia de todas las obras

sin limitación prácticamente, va a ser muy peligrosa y un elemento de discusión constante en la aplicación de la ley a las obras públicas porque, por otra parte, no encontramos una definición exacta de obra pública. Es muy genérica y debería puntualizarse a qué obras públicas se refiere, porque no solamente estamos hablando de infraestructuras de transportes, sino que también hay otras muchas obras públicas internacionales, como la construcción de edificios del servicio público. No vemos una limitación o una delimitación clara en este aspecto.

Tampoco entendemos muy bien cómo se va a aplicar la cláusula de progreso. Anteriormente he hecho alguna pregunta a algún interviniente y no me ha sido contestada. Quizá usted esté mucho más capacitado, obviamente, para contestarme. ¿Cómo se prevén los plazos de explotación? Si esas cláusulas de progreso van a llevar anejas unas ampliaciones de plazos de explotación, ¿cómo se van a regular? Yo quiero transmitirle nuestra preocupación como grupo de esa posible invasión competencial y ese probable campo de lucha que se puede plantear entre municipios y Administración central, aparte de lo centralista que desde nuestro punto de vista autonómico y competencial vemos esta ley, ya que invade competencias y, sobre todo, no permite, no prevé que haya obra pública de competencia no estatal. Esto es, puede haber perfectamente una autopista autonómica y esto no lo encontramos demasiado definido. Nos gustaría discutir y obviamente llegar a acuerdos, sobre todo en estos puntos de la discusión de disposiciones adicionales; digo llegar a acuerdos por lo que he dicho al principio. Entendemos la importancia de esta ley, que necesita de un consenso, para que cree precisamente una estabilidad en el futuro, porque es lo que necesita tanto la Administración como el posible tomador de la concesión.

Nada más. Muchas gracias de nuevo por su presencia.

El señor **PRESIDENTE**: El señor Ortiz, en nombre del Grupo Popular, tiene la palabra.

El señor **ORTIZ GONZÁLEZ**: Como es obvio, en primer término, mi bienvenida al señor subsecretario en esta ocasión, que no es la primera ni obviamente será la última, porque como ha recordado el señor Segura muy pronto comparecerá de nuevo con ocasión del debate de presupuestos. Con esta bienvenida ofrezco mi doble felicitación, porque me consta que el señor subsecretario ha sido algo así como el director del conjunto de autores materiales del proyecto, y como tal mi felicitación, que obviamente comporta una valoración positiva de mi grupo del proyecto que estamos debatiendo o que pronto llegará a esta Comisión; y por su exposición inicial, aunque ciertamente, ya que ha sido obligadamente sintética, yo me veo en la necesidad de hacer un conjunto de preguntas, no pocas de las cuales son coincidentes con las que ha formulado el portavoz

socialista, señor Segura, y con referencia concreta del señor Otxoa.

El primer conjunto de preguntas se refieren al proyecto como tal. En este marco la primera es —también lo ha tocado el señor Segura— ¿en qué medida se ha inspirado el proyecto en el derecho comunitario? Ahí está la Directiva 93/37, aunque es claramente insuficiente, pese a alguna modificación ulterior. Como quiera que el derecho comunitario es de aplicación obligada, en qué medida ha estado presente el derecho comunitario en la elaboración del proyecto. En esta misma línea, ¿cómo se ha elaborado el proyecto? Ya ha hecho referencia el señor subsecretario a los agentes sociales, a los departamentos ministeriales que han intervenido. En particular, me interesa hablar del dictamen del Consejo de Estado, al que he tenido acceso, porque en alguna medida da respuesta a alguna inquietud del señor Otxoa, en particular a lo que concierne al tema competencial. Ya sabemos que el Consejo de Estado no es el Tribunal Constitucional, pero es lo bastante importante como órgano de asesoramiento de la Administración para que el señor subsecretario nos aclare en qué medida el dictamen del Consejo del Estado ha sido tenido presente a la hora de elaborar el proyecto y, en particular, a la hora de las disposiciones adicionales y de los temas que puedan crear problemática de carácter competencial.

Yendo al plano de los principios —también ha insistido el señor Segura— ¿cuál es el alcance, cuál es el contenido del principio de mantenimiento económico del contrato, tal y como está previsto en el proyecto? En particular, ¿por qué se insiste tanto en el principio de riesgo y ventura del concesionario, que, por otra parte, va inherente al contrato de concesión en su elaboración anterior y en la normativa existente hasta ahora? Entiendo, que ha resultado insuficiente como regulación aplicable hasta ahora y que es uno de los determinantes de la modificación mucho más troncal, mucho más global, mucho más sistemática, que el proyecto comporta. En términos ya más concretos, la pregunta que haría es: ¿cuál es el alcance exacto, si es que se puede utilizar este adjetivo, de la cláusula de progreso que ha estado presente en las intervenciones de los anteriores comparecientes, por cierto, con planteamientos menos políticos que, como es lógico, el de la intervención del señor subsecretario. Por tanto, es mucho más ilustrativa para este trámite de comparecencias, cuyo sentido no es otro que permitir a los grupos formalizar las enmiendas que modifiquen y mejoren el proyecto. Otra pregunta sería: ¿qué infraestructuras van a ser las principales beneficiarias de la aplicación de la ley? Algunas son obvias, otras no tanto, y hay un catálogo de exclusiones, sobre el que sería bueno que el señor subsecretario hiciera algún comentario.

Preguntaré sobre un tema que ha preocupado siempre al Grupo Parlamentario Socialista, aunque hoy lo ha hecho menos explícito, pero supongo que no está

ausente de sus preocupaciones. ¿Esto puede significar un avance en algo que es un fantasma que preocupa al Grupo Parlamentario Socialista, que es la privatización? ¿La aplicación de esta nueva ley reguladora de las concesiones administrativas puede significar un paso más, insisto, hacia ese fantasma de la privatización que preocupa con frecuencia al Grupo Parlamentario Socialista?

Finalmente, dos preguntas muy concretas: una, ¿por qué se efectúa una reducción de los plazos concesionales? Antes eran más largos y ahora se sitúan en cuarenta y veinte según sea sólo de explotación o de construcción y explotación, con la posibilidad de prórroga hasta sesenta años, por un lado, y hasta veinticinco por otro. Una última pregunta —espero que sea la última, como anuncia el señor Segura, siempre va a ser la última; espero que sea la última, de verdad, y no la penúltima—: ¿por qué no se han previsto beneficios fiscales en esta ley?

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el señor subsecretario.

El señor **SUBSECRETARIO DE FOMENTO** (Menéndez Menéndez): Señorías, lo primero que me gustaría decir es que el hecho mismo de que los grupos que han intervenido pongan de manifiesto la importancia de la ley y que se celebren estas comparecencias para informar a la Cámara antes de que empiecen los trabajos para las enmiendas a juicio del Ministerio es muy positivo. Me gustaría también responder indirectamente, aunque me da algo de rubor, al portavoz del Grupo Popular y del Grupo Socialista que evidentemente la subsecretaría, en ortodoxia administrativa, es la responsable técnicamente de la tramitación del proyecto. Como han surgido algunos temas de procedimiento, aprovecho para centrar aquí todas esas cuestiones y responder a todos los grupos. Efectivamente, es la subsecretaría la que ha elaborado básicamente el proyecto inicial ya hace dos años, porque cuando el ministro compareció aquí en julio dijo que se estaba trabajando ya y se tenía prácticamente un texto. En los procesos de elaboración de las leyes se discute por los especialistas en la calidad legislativa; se discute, por lo tanto, sobre dos tipos de trabajos que a veces se oscurecen y que tienen una importancia política fundamental, y hay que destacarlo siempre que hay oportunidad por una razón de justicia. El primero que se oscurece es el de los funcionarios públicos y el de los juristas de la Administración que se ocupan de la elaboración de estos textos. En este caso hubo un grupo de ellos muy significativo en la Secretaría General Técnica, y aprovecho la ocasión que se me brinda, para agradecerles el espléndido trabajo que han hecho con un texto inicial que luego, lógicamente, ha sufrido las variaciones necesarias. Y el segundo, el de esta casa, porque este debate no tiene otro sentido más que el Parlamento

pueda luego, en el trabajo de las enmiendas, perfeccionar el texto en los términos en que estime oportuno.

Por otra parte, como digo, han transcurrido casi dos años desde que el ministerio elaboró el primer texto y ha habido una intervención muy amplia de muchos órganos. Me gustaría destacar esa participación global, que manifiesta ya una voluntad de permanencia justamente en el texto de la ley frente a algunas vicisitudes históricas, y que exigiría el intento de que haya el mayor acuerdo posible de todos los grupos parlamentarios, sin renunciar cada uno naturalmente a lo que legítimamente representa.

Una breve referencia nada más, señorías, que me parece ineludible desde el punto de vista histórico. En el siglo XIX, en la mitad del siglo XIX, cuando España empieza a convertirse en una sociedad moderna y a tener ferrocarriles y a tener infraestructuras más modernas, aparece este funcionamiento de la concesión, porque no somos tampoco una cosa extraña en el mundo, aunque nosotros tenemos un desarrollo muy sustancial, y provoca en ese primer momento la posibilidad —este esquema, con los matices que se quieran introducir—, de ese primer impulso de desarrollo. Lo que importa es que permanezca estable lo más posible en el tiempo y, sobre todo —luego enlazaré con ello— que el principio de riesgo y ventura funcione. Por eso he hablado de reforma estructural sustancial, porque después del siglo XIX, cuando el riesgo y ventura para algunos concesionarios no era el adecuado, acudió otra vez el Estado a resolver el problema mediante los procesos de nacionalización. Lo han hecho toda clase de gobiernos desde el punto de vista ideológico, señorías. Esto es lo que deberíamos evitar entre todos con esta reforma estructural: que la sociedad española, que tiene capacidad y creatividad para poder impulsar esta actividad económica en la parte que le corresponde porque no se renuncia, sino todo lo contrario, a la participación de las Administraciones públicas, pueda hacerlo de una manera estable, y que cuando se produce, en relación con el riesgo y ventura, alguna mala gestión del particular sea lógicamente quien ha arriesgado el que pague el precio de la gestión y no los presupuestos de las administraciones públicas.

En esta misma línea me gustaría decir sobre el dictamen del Consejo de Estado (que es un dictamen importante, en este caso no obligatorio, aunque el Gobierno decidió pedirlo porque siempre enriquece) que se han recogido —con esto contesto— en el procedimiento todos los dictámenes, más o menos, las propuestas que han ido enriqueciendo la ley. El dictamen del Consejo de Estado claramente es positivo pero como incide, como ha puesto de manifiesto del señor Ortiz, en un aspecto que preocupa al Partido Nacionalista Vasco me gustaría darles alguna información en ese sentido, aparte de agradecer al señor Otxoa la coherencia que caracteriza siempre a su grupo parlamentario, porque ciertamente la posición del Gobierno vasco, que sí informó

este proyecto, iba en esa misma dirección. Me parece un proyecto bueno técnicamente —lo dice expresamente en el informe que envió, en la línea que lo ha expresado— y manifiesta nada más alguna duda en relación con ese carácter troncal o con ese carácter básico. Señoría, en absoluto hay ninguna intención de alterar aquí ningún esquema competencial. Es más, las disposiciones adicionales tal y como están y el concepto básico que determina la ley es, aunque puede haber alguna diferencia de criterio, literalmente el de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; no obstante lo cual, paradójicamente —el señor Ortiz sin quererlo me pone el balón en juego—, el Gobierno impuso también en la redacción inicial un concepto, en lo que se refiere al concepto básico, incluso más reducido, y es el Consejo del Estado el que lo obliga a hacer una redacción más amplia del concepto básico. ¿Qué es lo que se persigue, en definitiva, con el carácter troncal y con el carácter básico, más allá de alterar ningún esquema competencial? Porque esta ley va a servir no sólo para la Administración del Estado.

Yo he hablado en mi intervención con toda intención de las administraciones públicas, porque va a servir para las comunidades autónomas y para las corporaciones locales. El problema es el mismo, *mutatis mutandi*, en todas; quizás en las corporaciones locales por razones históricas había una regulación más precisa en algunos aspectos. Lo que pretende es justamente tener una norma que regule con carácter general y ordenado todo el proceso de financiación y construcción de obras públicas de una manera moderna, abierta al futuro y que sea un instrumento, como he dicho en mi primera intervención, al servicio de todas las administraciones públicas. Si contemplamos la historia de los últimos cien o ciento cincuenta años en España de esta materia, observaremos que esto ha sido imposible. Por eso he dicho sin muchos matices que esta ley es histórica. Siempre ha sido sectorialmente como se ha ido desarrollando la normativa al impulso de intereses, todos legítimos, pero seguramente en algunos casos no coincidentes con el interés general. El enfoque ahora es que tengamos una norma de referencia que luego cada administración pueda desarrollar en el ámbito de sus competencias, por un lado; que pueda aplicar como estime oportuno, por otro; que esté abierta a todas las posibilidades que este ámbito requiere; y que además sea troncal en el sentido de abrirse a toda clase de infraestructuras aunque, como ha dicho el señor Otxoa, técnicamente en el debate se puede perfeccionar la redacción. Nosotros creemos que está bastante bien precisada, y como ponía de manifiesto el portavoz del Grupo Parlamentario Popular, distinguimos algunas exclusiones, por ejemplo, las infraestructuras que podíamos considerar de telecomunicaciones o de otro tipo que no están ahí precisamente porque no son conceptualmente obra pública en el sentido clásico, porque en ese caso lo que se concede es un derecho de paso y

como mucho hay una limitación al dominio a la hora de colocar postes, antenas, etcétera. De todas maneras, sin entrar ahora en más detalles, a lo largo del debate estoy seguro de que los grupos podrán enriquecer el concepto.

Dicho esto, me gustaría sintetizar la respuesta a las grandes líneas, que es lo que ha resultado, en definitiva, de las intervenciones sobre este proyecto. En primer lugar, hablaré del equilibrio económico-financiero. No me parece razonable hacer literatura y precisamente lo que no quiere la nueva ley es que se haga literatura con el concepto económico de equilibrio económico-financiero. El contrato de concesión es en términos técnicos un contrato de tracto sucesivo, como decimos los juristas, de larga duración por definición, a lo largo del cual se pueden producir muchas eventualidades. La clave para la competitividad de nuestras empresas y para la competitividad, si vale la expresión, de las cargas sobre los presupuestos públicos está justamente en el momento en que se adjudica el contrato, lo que no varía en la nueva ley porque es el sistema clásico de concurso, etcétera, de acuerdo con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Ahí es donde las empresas tienen que comprometerse con toda claridad a un equilibrio económico-financiero de la concesión, a una proyección, por lo tanto, de qué estimación considera necesaria para recuperar una regulación razonable; ahí es donde la cláusula de progreso puede tener incidencia con compromisos mayores o menores, de mayor calidad de los propios concesionarios; ahí es donde los indicadores de calidad tienen que suponer compromisos asumidos por las empresas, de manera que desde el primer momento todos sepamos (y esa es la certeza que busca la ley) a qué atenernos, y que el regulador (en este caso, a mi condición de subsecretario, conceptualmente digamos, se une mi posición en el ministerio justamente como regulador; yo no hago infraestructuras, pero soy el delegado del Gobierno en las concesionarias de autopistas) pueda tener un control efectivo a lo largo del desarrollo de la concesión de que ese equilibrio se mantiene de una manera bidireccional, sin prejuicios y sin demagogias. A mí me parece que es razonable que las empresas quieran ganar dinero, es lo que deben de hacer: ganar dinero y crear empleo; pero también me parece razonable que si cambian las circunstancias a lo largo de la proyección de los años del contrato, por ejemplo, con incrementos de tráfico o con otros elementos que superen con claridad las previsiones que estaban sobre la mesa, las administraciones públicas puedan operar para repercutirlo en beneficio de los usuarios en los precios, en incrementos de calidad, en lo que se considere oportuno. Esa es, en definitiva, la filosofía del mantenimiento del equilibrio económico-financiero y del riesgo y ventura. Además —contestó a otra de las cuestiones que se han planteado—, no sólo en relación con el riesgo y ventura hay que plantear lo que ha sido la historia de las concesio-

nes en España y la necesidad de que un sector empresarial competitivo participe y asuma los riesgos que tiene que asumir, sino que esta norma se ha hecho en muy buena medida al amparo del derecho comunitario. Bien es cierto que, como he dicho, España es pionera en ese sentido claramente; vamos por delante. Prácticamente en el derecho comunitario hasta esta directiva del año 1993 ni se consideraba este tipo de contrato, y la regulación del año 1993 es insuficiente. No es que esta ley trasponga la directiva, porque estaba ya traspuesta a través de la Ley de contratos en esos artículos mínimos que existían, o se consideraba traspuesta. Sí era considerado el derecho comunitario, como es lógico, en esta materia, y muy especialmente esa comunicación de la Comisión a la que he hecho referencia que perfila justamente lo que es concesión. En definitiva, lo que dice la Comisión es que si de lo que estamos hablando es de la participación del sector privado en la construcción de obras públicas con un riesgo y una retribución por ese riesgo, este tiene que existir. Lo que dice la Comisión es que no caben mecanismos de participación que no tengan riesgo porque entonces estaríamos ante financiaciones presupuestarias directas o mecanismos que no están en el esquema concesional. Por lo tanto, claro que ha influido el derecho comunitario, sin duda alguna, en esta materia. Lo mismo que, como apunté antes, la idea general de que cada vez más la intermodalidad es un elemento fundamental, sobre todo en las infraestructuras de transporte, y que esa consideración global es necesaria.

En cuanto al objetivo que haya podido tener el Gobierno en la regulación de la emisión de títulos e hipotecas, hay un objetivo general y una precisión, si quieren, más técnica. El objetivo general es evidente: esta ley pretende una regulación adecuada al tiempo en que vivimos, pero además pretende ser flexible, por lo tanto, incorpora toda posibilidad de financiación que sea útil al servicio del objetivo de que se trata, que es construir infraestructuras. Así, se regulan mucho mejor la emisión de títulos, la titulización. Ha participado, como he dicho, en los trabajos previos también la Comisión Nacional del Mercado de Valores en estos aspectos, sobre todo en la hipoteca de la concesión. No es que sea una novedad, es que era un disparate su regulación en nuestro derecho; no quiero aburrir a SS.SS, pero había dos o tres referencias en el Código Civil en las que se hablaba de la hipoteca de concesión, sin saber muy bien al final de qué estábamos hablando, si de tener una regulación registral adecuada que no estaba funcionando para nada. Con la intervención importante del Ministerio de Justicia y de la Dirección General de los registros lo que se hace es una regulación de la hipoteca que permite, en definitiva, movilizar los capitales; permite que quien está participando en una concesión para construir una determinada obra pública, mientras hace eso y lo hace bien, además pueda movilizar eventualmente ese dinero a los efectos que sean, en

términos empresariales y de prestación de la obra, a través del sistema de hipoteca, eso sí, con los controles adecuados sobre el funcionamiento de la hipoteca y sobre las facultades que el acreedor hipotecario pueda tener sobre la concesión siempre por parte de la Administración que controla su concesión.

En cuanto a la pregunta puntual de las cláusulas del artículo 220 y de las referencias al artículo 1, no es más —se puede discutir si técnicamente es feliz o no— que la incardinación de la ley, como por otra parte también pedía el Consejo de Estado, en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que tiene en el artículo 1 su determinación del tipo de contratos que existen y su categorización, y lo que se hace es conectar el uno con el otro. Hemos de tener en cuenta que en términos técnicos lo que estamos haciendo es convirtiendo, por fin, el contrato de concesión de obras públicas en un contrato típico. Están incorporadas muchas —a lo mejor no todas, ni con toda la intensidad que todos quisieran— de las previsiones que el dictamen de la Federación de Municipios y Provincias y de las comunidades autónomas han emitido —no todas lo han hecho, pero sí Cataluña, Murcia, Navarra singularmente, el País Vasco—; están incorporados con mayor o menor éxito más allá de ese pequeño debate que no tiene sustancia y que planteaba el señor Otxoa. No hay ninguna alteración, ninguna, del régimen competencial que existe en este momento de acuerdo con la Constitución, con la legislación aplicable y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; están incorporadas. Me gustaría introducir una idea en ese sentido común, que va más allá de la pura regulación que, como digo, no altera las competencias, pero que estoy seguro de que compartimos todas las administraciones que tenemos que hacer infraestructuras.

Como ha dicho muy bien el señor Otxoa, nada impide, al revés, esta ley lo va a facilitar, que una comunidad autónoma o un municipio haga en el ámbito de sus competencias las infraestructuras que considere oportunas con los mismos esquemas que pueda hacerlas el Estado, pero las grandes redes de infraestructuras (que son, como he dicho, elemento fundamental de vertebración territorial y social de España y de comunicación con Europa, porque la vertebración se puede extender al nivel europeo, que es a mi juicio hoy, si tenemos una visión global de las cosas, el importante) se ven entorpecidas sistemáticamente por un exceso a veces de competencias administrativas utilizadas y no digo que de forma ilegítima, pero que distorsionan el proceso. En la intervención del ministro en esta legislatura, la primera donde anunció la ley, ponía de manifiesto que uno de los objetivos, en el que hemos estado trabajando también, es reducir el tiempo para hacer una infraestructura. Señorías, el ministro Álvarez Cascos ha puesto de manifiesto en diferentes comparencias que en el Ministerio de Fomento (y seguro que en el resto de las administraciones, si cogemos el mismo

esquema, el resultado sería el mismo) se tarda diez años desde que alguien decide que se puede hacer una infraestructura hasta que se hace. Estamos seguros de que en esos diez años, como los dos que hemos tardado en llegar hasta el Parlamento con esta ley, hay muchos pasos imprescindibles, desde el punto de vista democrático, desde el punto de vista de la audiencia a los intereses sociales, etcétera. Hay otros que a lo mejor no lo son tanto y que deberían agilizarse. Por otra parte, el mecanismo que está en la disposición adicional no sólo es pura jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el sentido estricto, sino que además es clásico en nuestra legislación, por ejemplo en la Ley del Suelo, por poner el otro ejemplo territorial, desde siempre existía la posibilidad del Estado, según el viejo artículo 211, de imponer un determinado criterio, pero no por centralismo, sino porque al final alguien tendrá que decidir. Cuando trazamos una infraestructura que pasa por cuatro comunidades autónomas y que es necesaria para las cuatro y que va a ayudar a que progresen las cuatro, más allá del necesario acuerdo político, que naturalmente no estoy discutiendo como SS.SS. comprenden perfectamente, deberíamos introducir ese factor. Estamos en una economía global. He dicho en mi discurso inicial que en definitiva se trata de ser competitivos en esa economía global más allá de la idea que cada grupo tenga en relación con esa misma globalización, etcétera. Tenemos que considerar nuestra economía también desde esa perspectiva. Les podría poner ejemplos y ustedes también a mí, seguro, señorías de infraestructuras de las que estamos hablando o de otro tipo de comunicaciones que acumulan enormes retrasos producto de la burocratización o incluso, si se quiere, de la politización, en el buen sentido de la palabra, de algunas de estas actuaciones. Conste, para que no quede ninguna duda, que naturalmente no sólo por mi condición de político, sino por convencimiento personal y democrático, me parece que la política es una actividad enormemente noble.

El señor Segura me decía también que dónde íbamos a aplicar esta nueva legislación; a todo tipo de infraestructuras. El concepto lo que quiere es abrirse: ferrocarriles, puertos, etcétera; se quiere abrir. Cuando hay un componente nuevo en el sentido de apertura lo que no quiere la ley —no sé si, como decía el señor Otxoa, es excesivamente reglamentista— es cerrar todos los temas; tiene que ser flexible, tanto en los modos de financiación, los que se puedan, como el tipo de obras que se puedan hacer más allá de los límites que naturalmente hay que poner y que se pueden discutir perfectamente.

En esa misma línea, el portavoz del Partido Socialista planteaba otra cosa que enlaza muy bien con las intervenciones de todos los grupos. Esta ley es consciente de que hay un pasado y hay un futuro y de que estamos hablando de contratos de larga duración, que tienen una enorme trascendencia social por lo que representan las infraestructuras; por lo tanto, no preten-

de ser una ley analista. No estamos descubriendo la pólvora. La posibilidad de que haya iniciativa privada en las obras públicas no está sólo en esta ley. En España ya la ha habido, en 1870, alrededor de la Ley de obras públicas y luego desapareció. Estamos como el Guadiana. Es verdad que nosotros creemos en la sociedad civil y somos un Gobierno liberal, por lo tanto, creemos —como he dicho en mi intervención inicial— que ahí hay un camino a seguir, pero no queremos borrar todo el pasado. Desde ese punto de vista hay dos conceptos que se mezclan en la intervención del señor Segura y en la del portavoz del Grupo Parlamentario Popular, que son el de la privatización o el de la pérdida de control en relación con el dominio público y el deterioro de la legislación de costas. Yo no voy a discutir la Ley de costas del año 1988, que sin duda ha tenido efectos positivos, si bien permítanme que en algunos aspectos no esté tan de acuerdo por razones técnicas y políticas sobre su contenido, pero incluso así, desde la discrepancia, antes de estar haciendo una ley cada cuarto de hora, es mejor ser coherentes. En absoluto, los pequeños retoques que hay en esta ley, en la Ley de costas o en otras, altera para nada la legislación anterior. ¿Por qué? Porque, como he dicho, de lo que se trata es de una ley troncal. Necesariamente algunos aspectos, por ejemplo las concesiones que había en materia de costas, que estaban regulados sectorialmente los ordena de una manera global, los toca sólo a esos efectos de una ordenación global. Luego vendrá, si hiciéramos los deberes ordenadamente, otra vez el desarrollo sectorial, que son la Ley de costas, la de aguas, la de autopistas, o la que sea. El trabajo que no se hizo durante dos siglos es justamente el de la ordenación global, que es lo que hace fundamentalmente esta ley al servicio de esa reforma estructural que el Gobierno quiere poner en marcha. Por lo tanto, no hay en ese sentido ningún peligro. Nada tiene que ver esta ley con la privatización, nada tiene que ver. Esta ley regula, como he dicho, un instrumento que es el contrato de concesión para que se puedan construir obras públicas, infraestructuras. Es más, en ese sentido más bien lo que hace, como he dicho en mi intervención inicial, es justamente lo contrario y basta con leer la parte que se refiere a la posición del regulador: incrementar las potestades administrativas para poder controlar aquello que tiene que controlar. En un proceso de apertura de mercados de liberalización, que es en el que estamos, y en el que el Gobierno cree naturalmente, hay un factor que no hay que olvidar que es el de la regulación, y hay que dotar a la Administración de las potestades necesarias para que pueda hacer lo que tiene que hacer. Si tenemos las potestades de un escenario económico o de una concepción política distinta y anterior o anticuada, si se me permite la expresión, es imposible que podamos hacer ese trabajo de regulación. Por lo tanto, nada tiene que ver ningún proceso de privatización, que es un debate distinto, que se puede tener pero que no tiene

nada que ver con la ley, y mucho menos, repito, una falta de control sobre el dominio público. Lo que hace esta ley es justamente lo contrario, y eso es poco discutible técnicamente. Refuerza, por lo menos delimita, precisa, deja claras las potestades de la Administración y la posición de cada uno en este juego de la construcción de las obras públicas.

En cuanto a la reducción o no de los plazos de concesión la ley parte de unos plazos de veinte-cuarenta años por las posibilidades de alteración dentro del equilibrio económico que se deriven de su propia mecánica, que son los que parecen razonables en función de la situación actual de los mercados y de la experiencia, pero no hay ningún dogmatismo en eso. Es lo que parece razonable. Se puede pensar otra cosa pero, en fin, esa es la razón de que estén fijados esos años.

El portavoz del Grupo Popular me brinda otra oportunidad que me permite contestar, aunque no esté presente, si me lo permiten, al anterior compareciente, que hacía alguna manifestación que hay que matizar claramente, y es el asunto de los beneficios fiscales. Señorías, el Gobierno en esto ha sido muy claro desde el primer momento y esta es otra de las cosas que es ventajosa en esta ley. Si ustedes cogen la legislación histórica de infraestructura y concesión de obras públicas verán que siempre al hilo de la legislación material de la regulación de la figura hay algún matiz fiscal, fruto, en definitiva, del juego de las necesidades puntuales de ese momento o incluso, si ustedes me permiten la expresión, de la presión de los *lobbies*. El Gobierno no trata aquí de hacer política fiscal porque la política fiscal la hace, y muy bien por cierto, reduciendo el Ministerio de Hacienda los impuestos al mismo tiempo que consigue crecimiento de empleo. El Gobierno aquí trata de regular la concesión, y por eso expresamente desde el primer momento no hay aquí ninguna norma fiscal, entre otras cosas porque también la política fiscal tiene que ser coherente, y para serlo tiene que hacerla quien tiene que hacerla. Que a algunos de los comparecientes —me excuso por la descortesía en la medida en que no está ahora presente alguno de los que me han precedido— le parezca que además habría que rebajar más los impuestos de lo que ya lo está haciendo el Gobierno del Partido Popular me parece estupendo, pero ya no me parece tan estupendo que las empresas que dice que van a participar a riesgo y ventura pretendan participar sin pagar impuestos, mezclando las subvenciones con los impuestos como he escuchado aquí. Simplemente aprovecho la oportunidad para dejar eso absolutamente claro, porque esa es una decisión política muy clara del Gobierno. Esta ley regula las concesiones como mecanismo de financiación y la política fiscal la hace, repito, y muy bien a mi juicio, el Ministerio de Hacienda.

Nada más. Yo creo que he contestado a las cuestiones que se planteaban. Lo único que deseo es que en su tramitación el proyecto de ley se enriquezca y tengamos, en definitiva, un buen texto que nos permita

impulsar nuestra actividad económica en este terreno y, sobre todo, tener las infraestructuras que todos deseamos.

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, suspendemos por treinta segundos la Comisión para despedir al señor subsecretario y dar entrada al próximo compareciente. **(Pausa.)**

— DEL SEÑOR SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE FOMENTO (Sanz Gandasegui).

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, cuando ustedes quieran tomen asiento, porque vamos a proceder a reanudar la sesión.

Como decía, vamos a proceder a reanudar la sesión no sin antes hacer una advertencia a SS.SS., a los portavoces. Como saben estaba prevista la comparecencia —señorías, les ruego silencio porque es un tema sobre el orden del día que necesitan saber los portavoces— en último lugar del ilustrísimo señor don Andrés Doñate Mejía, a petición del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida. Me comunica el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida que ha renunciado a esa comparecencia y que las preguntas o referencias que tenía que hacer las va a acumular al ilustrísimo señor secretario general técnico del ministerio. Por lo tanto, sabrán que con la comparecencia de don Francisco de Asís Sanz Gandasegui, a quien le damos la bienvenida a la Comisión, se acabarán las comparecencias de hoy.

Dicho esto, y reiterando la bienvenida al señor secretario general técnico de Fomento, le damos la palabra también para que inicie la comparecencia.

El señor **SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE FOMENTO** (Sanz Gandasegui): Constituye para mí un honor comparecer ante SS.SS. como secretario general técnico del Ministerio de Fomento para presentar los escritos jurídicos del proyecto de ley de concesión de obra pública y atender también las cuestiones que deseen plantear.

Este es un texto de elaboración minuciosa, técnicamente muy complejo, realizado en el seno de la Administración, en el que se ha intentado diseñar un proyecto útil para el fin que se persigue, esto es, la colaboración del sector privado en la construcción y explotación de obras públicas, buscando un punto de equilibrio que permita salvaguardar el interés público en la ejecución y explotación de las obras públicas con especial atención a los derechos del usuario y el respeto a la seguridad jurídica y a los legítimos intereses de los inversores, es decir, de quienes comprometen su capital en este tipo de proyectos. **(El señor vicepresidente, Torres Sahuquillo, ocupa la presidencia).** Voy a intentar sintetizar al menos, desde el punto de vista jurídico que me corresponde, los pilares más importantes sobre los que se asienta el proyecto. Como ustedes

saben, existe en nuestro derecho y en el derecho comparado un triple sistema para favorecer la participación privada en la ejecución de las obras públicas. La más utilizada es la del contrato de obra pública mediante el cual el contratista, a cambio de un precio, construye una obra que la Administración retribuye mediante certificaciones conforme se va ejecutando el contrato. También desde el año 1996 con el apoyo del artículo 147 de la Ley 13/1996 se ha previsto además la posibilidad de que la Administración retribuya al contratista cuando recibe la obra mediante el abono total del precio, asumiendo éste los riesgos inherentes a su financiación. Este proyecto confía en una fórmula muy tradicional en nuestro derecho, regulada ya desde 1845, y que fue objeto de desarrollo con carácter general en la Ley General de Obras Públicas de 1877; un texto que constituye el antecedente de la filosofía que ahora consolida el nuevo proyecto de ley, y que no es otra que dar la posibilidad a los particulares de que participen en la realización de obras públicas y de atribuirse por la utilización que hacen los ciudadanos de estas obras.

En el contrato de concesión la Administración confía al adjudicatario-concesionario la construcción y explotación de la obra, reconociéndole el derecho a percibir unas tarifas de los usuarios. El modelo supone que el concesionario financia en primera instancia las obras, recuperando su inversión incrementada en un porcentaje como beneficio a través del cobro de peajes o talones al usuario. Ahora bien, el tiempo transcurrido desde la Ley General de Obras Públicas de 1877, las modificaciones técnicas, financieras, el desarrollo especialmente sectorial en materia de concesiones, las innovaciones introducidas por la Unión Europea obligan a una modificación de esta normativa o, más bien, al establecimiento de una nueva normativa que contará con carácter troncal, es decir, con vocación de aplicación general, que regule esta importante figura contractual. Además de este carácter contractual el proyecto de ley se constituye como un proyecto básico desde el punto de vista competencial; es decir, el Estado ejerce aquí la competencia prevista en el artículo 149.1.18 de la Constitución, la que se denomina legislación básica relativa a contratos y concesiones administrativas, concretamente en este último extremo, y quizás por primera vez.

Como sus señorías saben, esto quiere decir, que aparte de la aplicación integral de la ley a la Administración general del Estado, los preceptos que se señalan en la disposición final primera tienen carácter básico, y como tal establecen las reglas mínimas aplicables a todas las administraciones públicas. El texto ha seguido los criterios de la doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente la sentencia 141/1993, en lo que se refiere al acotamiento de lo básico y consecuente reconocimiento de un ámbito de desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas. Desde el punto de vista sistemático, el texto se inserta en la Ley de

Contratos de las Administraciones Públicas. Para ello se ha elevado a la categoría de contrato típico este contrato, como refleja el nuevo artículo 5 del proyecto, que se incorpora a la Ley de Contratos, incorporándose, además, un nuevo título quinto, artículos 220 a 266. La inserción en la Ley de Contratos se ha hecho, como puede deducirse de la lectura del artículo 7, respetando la plena aplicación en todo aquello que no sea incompatible con la regulación específica prevista en el título quinto de la parte general contenida en el libro primero de la Ley de Contratos, con las remisiones necesarias al contrato de obras para evitar reiteraciones inútiles. Este sistema permite salvaguardar la indudable especificidad de este contrato con la necesaria armonía que exige la existencia de unas reglas uniformes de contratación pública.

La especificidad aludida justifica también la extensa regulación que se incorpora a la Ley de Contratos. Se pretende facilitar la aplicación de esta fórmula contractual, tanto a la Administración, como a los licitadores y concesionarios, mediante la regulación de todas las fases por las que atraviesa este contrato, de tal manera que en un solo texto se contengan todas las previsiones normativas.

Por lo que se refiere a la descripción del contenido del proyecto, son cuatro, como se afirma en la exposición de motivos, los elementos o notas fundamentales que caracterizan la figura de la concesión. Notas que constituyen el núcleo de la misma imprimiéndole carácter y cuyo contenido y significado conviene precisar para una mejor comprensión de la norma. Estas son las de obra pública, riesgo concesional, equilibrio económico en la concesión y diversificación de la financiación. Junto con ello, no puede omitirse la importancia que concede el texto, tanto a las prerrogativas de la Administración, como a la seguridad jurídica del contrato y a los derechos de los usuarios y a la propia obra pública. Todos estos conceptos voy a intentar examinarlos a continuación.

En primer lugar, por lo que se refiere al concepto de obra pública. El artículo 220 del proyecto define el contrato como aquel en cuya virtud la Administración pública o entidad de derecho público concedente, otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y la explotación, o sólo la explotación de las obras relacionadas en el artículo 120 de la Ley de Contratos, las que se refieren al contrato de obras, es decir, a la construcción y reparación de inmuebles, carreteras, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo, o en general, de aquellas que, siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado de percibir un

precio o en cualquier modalidad establecida en este título. Añade el apartado dos que la construcción y explotación de las obras públicas objeto de concesión se efectuará a riesgo y ventura del concesionario. Por ello, el presupuesto para poder hablar de este contrato es que exista una obra pública, entendida en el sentido amplio como sinónimo de bien inmueble de interés público creado por la actuación del contratista que realiza el proyecto promovido y aprobado por la Administración, sin perjuicio de la admisión de la iniciativa particular. La obra pública objeto de concesión debe ser objeto instrumental para la ejecución de actividades y servicios varios de interés público, incluido el que pueda desprenderse de su propia naturaleza cuando se destine a uso general o aprovechamiento. Ahora bien, para que pueda haber contrato de concesión de obra pública es preciso, además, que dicha obra pueda ser susceptible de explotación económica, pues sólo en este caso podrá retribuirse el particular los gastos derivados de su construcción y explotación.

El objeto de la concesión, según el artículo 220, además, puede ser la ejecución y la explotación o sólo la explotación. El proyecto ha optado por esta última opción. Es cierto que existe en nuestra doctrina y jurisprudencia una tendencia a calificar los contratos de concesión como contratos mixtos, en los que la vertiente de la explotación de la obra pública se califica como contrato de gestión de servicios públicos en régimen de concesión. El proyecto no hace suyo este criterio. En efecto, se considera que uno y otro contrato son marcadamente distintos y precisan una regulación diferenciada. En primer lugar, por su propio objeto. El contrato de explotación de una obra pública no implica en sí misma la prestación directa de ningún servicio público. El objeto del contrato es la utilización de la infraestructura por el usuario, lo cual, de por sí, no implica prestación de servicio alguno. Por ejemplificar esta cuestión, en una autopista de peaje el usuario no paga por ningún servicio, sino por utilizar esa vía pública. Sin embargo, el autobús que circula por dicha vía sí que puede prestar en régimen de concesión un servicio público de transporte. Las necesidades normativas de uno y otro contrato son distintas y a ellas pretende atender el proyecto.

La calificación como contrato mixto a la que se ha hecho mención parece justificarse, precisamente, en el vacío normativo actual, lo que hace necesario, a la hora de regular estos contratos en su fase de explotación, el remitirse, como actualmente realiza el artículo 130.2 de la Ley de Contratos, al artículo 161 del mismo texto relativo al contrato de gestión de servicio público.

En segundo lugar, se suele concretar (y así lo hace la comunicación de la Comisión a la que ha hecho repetida referencia a lo largo de esta mañana, la de 21 de abril de 2000), la diferencia entre un contrato de concesión de obra y de gestión de servicio público en régimen de concesión en que en este último las obras son

secundarias en importancia respecto a los elementos que prestan directamente el servicio. En el caso de la concesión de obra pública, aunque su objeto se limite sólo a la explotación de una obra ya construida, esta explotación de por sí implicará la recepción de obras de reposición, mantenimiento, etcétera. En este sentido, uno de los aspectos más innovadores de esta norma, concebida para tratar adecuadamente la envergadura y complejidad de una parte de las modernas obras públicas, consiste en que el contenido necesario de todo el contrato de concesión de obras, con independencia de que incluya o no su construcción, supera con mucho su mera explotación y conservación; de ahí, que el artículo 221, letras c) y d) del proyecto, dispongan que dicho contrato también ha de comprender la adecuación, reforma, modernización, actuaciones de reposición y la reparación, e incluso el artículo 244.4, reiteradamente mencionado a lo largo de esta mañana, somete todos los contratos de concesión de obras públicas a la denominada cláusula de progreso, que obliga al concesionario a mantener la obra de conformidad con lo que en cada momento, y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, medioambiental y de seguridad de los usuarios que resulte de aplicación. Por todo ello, se ha optado por considerar los contratos que tienen por objeto la explotación de obras ya construidas como verdaderos contratos de concesión de obras.

El segundo elemento en el que se quiere insistir es el importante significado del riesgo concesional. El principio de riesgo y ventura es un principio común, tanto en la contratación privada, como en la administrativa. En esta última, baste citar el artículo 98 de la Ley de Contratos que proclama abiertamente, y con carácter general, que la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para los casos de fuerza mayor del contrato de obras en el artículo 144. En la contratación administrativa el contratista asume el riesgo y la ventura del contrato. La razón por la que en este contrato de concesión se subraya la específica aplicación de este principio deriva de la necesidad de que la traslación de los riesgos se produzca efectivamente al concesionario, porque lo contrario no haría sino encubrir un contrato de obra en el que los precios se sustituirían por la financiación pública. En efecto, se alteraría la esencia de la concesión de la obra, es decir, el empresario compensa su inversión y obtiene un beneficio por los resultados que tiene de la explotación de la obra, si mediante la financiación pública directa o indirecta tal riesgo no existiera, frustrándose el objeto de la concesión. Esto es, el ahorro de recursos públicos y la contribución privada en la financiación de las infraestructuras públicas. La Comisión Europea, en su comunicación, ha dejado claro este criterio que determinaría, como ha ocurrido en supuestos declarados por tribunales europeos, la recalificación del contrato en contrato de obra.

Este principio del riesgo es, no obstante, compatible con la existencia de ayudas públicas a la ejecución y explotación. Voy a detenerme en este extremo con un poco más de detalle. Según el proyecto, en su artículo 224.3, la financiación pública sólo se habilita cuando concurren razones de rentabilidad económica o social o exigencias derivadas del fin público o interés general de la obra pública, que puede proceder de aportaciones del concedente o de las eventuales aportaciones de otras administraciones públicas distintas a las del concedente, o la financiación que pueda provenir de otros organismos nacionales o internacionales. La financiación pública puede producirse, además, en la fase de construcción de la obra y en la fase de explotación. Estas ayudas públicas están pensadas con el exclusivo fin de permitir la viabilidad de la concesión de obras públicas en proyectos que de otro modo sólo con el capital privado no se podrían acometer. El proyecto no fija cuantitativamente proporciones entre ayuda pública e inversión privada, porque resulta imposible hacerlo desde una perspectiva general. Ni siquiera lo hace la comunicación de la Comisión, por lo que parece más adecuado dejar a cada caso la concreción de la determinación de la proporción entre financiación pública y financiación privada. En todo caso, se vuelve a insistir aquí que las ayudas públicas están subordinadas a los supuestos de hecho mencionados, ordenadas a la viabilidad de la concesión y subordinadas al mantenimiento del principio de riesgo y ventura.

El siguiente punto de la ley es el relativo al equilibrio económico de la concesión. Como también se ha subrayado a lo largo de esta mañana junto a los nuevos modelos de financiación privada, es el aspecto más importante de la ley, al que el proyecto presta además una atención prioritaria. El equilibrio económico-financiero de la concesión viene constituido por el conjunto de elementos que, de acuerdo con el plan económico-financiero propuesto por el contratista y aceptados por la Administración, estructura financieramente el contrato, previendo la cuantía de la inversión, la amortización, la financiación, las previsiones de la frecuentación de la obra, el régimen y evolución tarifario. El concesionario tiene derecho al mantenimiento de este equilibrio financiero. Ahora bien, hasta ahora, como recoge la exposición de motivos, cuando había que restablecer el equilibrio económico-financiero, se hacía siempre en beneficio del concesionario y nunca del interés público. La innovación del proyecto es que las incidencias que alteren el equilibrio económico-financiero van a operar en beneficio tanto del interés público, como de la empresa concesionaria. Por ello, ante circunstancias sobrevenidas, la recuperación del equilibrio económico contractual deberá recomponer, cuando se altera por las causas tasadas que el proyecto establece, el marco definido y pactado entre la Administración y el contratista, referencia obligada para determinar los riesgos y beneficios del concesio-

nario. En consecuencia, el equilibrio deberá restablecerse, tanto si se ha roto en perjuicio, como a favor del concesionario, produciendo unos efectos más allá de lo que se considera deseable o tolerable para la credibilidad de la institución y para el interés público.

En la línea anterior, junto a las circunstancias clásicas que ya han sido acuñadas por la legislación y por la jurisprudencia para equilibrar el contrato en beneficio del contratista, es decir, el *ius variandi* y la fuerza mayor, el *factum principis*, el proyecto también prevé fundamentar los oportunos ajustes en la concesión para evitar que el usuario, al que corresponde en última instancia la financiación total o parcial de la inversión realizada y el pago de la explotación de la obra, soporte un peaje o un canon desproporcionados, con quebranto manifiesto de la equidad. Cobran así importante significación las fórmulas de actualización de tarifas que pueden contener los pliegos de condiciones para asegurar, habilitados por la previsión del artículo 230.e), a la vez, la justa retribución del esfuerzo y riesgos empresariales y el sacrificio razonable del usuario de la obra pública. Para ello se prevé, y esto es como funciona técnicamente el equilibrio económico, que en virtud de lo previsto en el artículo 231.1.d), el concesionario quede contractualmente comprometido, con arreglo a su propia oferta, con un nivel mínimo y otro máximo de rendimientos totales para cada concesión. De suerte que, si se sobrepasaran dichos niveles durante el período que en cada caso se determine, procederá la revisión del contrato. En su virtud, se incorporará al propio contrato los términos de revisión del mismo, con las variaciones que se produzcan en los rendimientos derivados de la utilización de la obra. El nuevo artículo 248 recoge este principio, lo traslada estableciendo la importante regla del apartado dos, que la Administración deberá restablecer el equilibrio económico del contrato en beneficio de la parte a la que corresponda en los supuestos que se prevén en dicho artículo.

Las consecuencias del equilibrio económico-financiero son recogidas también en este artículo 248. La manera de restablecer el equilibrio económico-financiero será la modificación de las tarifas por finalización de la obra, la ampliación o reducción del plazo concesional y, en general, cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

Voy a referirme seguidamente a la cuestión del tratamiento en el texto de las potestades de la Administración y de los derechos de los usuarios. Si el proyecto trata de reforzar la seguridad jurídica del concesionario, estableciendo un catálogo de derechos y obligaciones que deben respetar recíprocamente las partes y que les garantizan estabilidad en la ejecución del contrato y facilidad a la hora de financiarse, recogidos en el artículo 242 (entre los que puede citarse el derecho al mantenimiento del equilibrio económico, derecho a explotar la obra, la retribución por el uso, la hipoteca, la titulación de los derechos de crédito), tampoco

olvida la necesidad de asegurar las necesarias prerrogativas de la Administración en orden a la salvaguardia del interés general. Por ello, a las potestades que se atribuyen con carácter general a la Administración en la Ley de Contratos, hay que añadir o matizar las previstas en el artículo 249, que concreta estas potestades de la Administración. Entre ellas se incluyen, aparte de la que ya hemos referido para restablecer el equilibrio económico de la concesión, la de fijar, en su caso, las tarifas máximas por utilización de la obra; las facultades de vigilancia, control e inspección; la función de la explotación de la obra pública en determinados supuestos; la imposición de penalidades; el ejercicio de funciones de policía en el uso y explotación de la obra y el establecimiento con carácter temporal de las condiciones de utilización de la obra pública ante circunstancias excepcionales con abono de la indemnización que nos ponga el concesionario; y, una cosa novedosa, que es la prevista en el artículo 251, que es la prerrogativa administrativa de proceder al secuestro de la concesión. Los supuestos que abrirán paso a la utilización de esta técnica del secuestro serán la imposibilidad de que el concesionario pueda hacer frente temporalmente y con grave daño social a la explotación de la obra pública por causas ajenas al mismo, y el incumplimiento grave por su parte de sus obligaciones, hasta el punto de poner en peligro la explotación de la obra. Y supondrá la asunción por parte de la nueva contratación de la explotación directa de la obra, a cuyo efecto se designarán uno o varios interventores que sustituirán total o parcialmente el personal directivo de la empresa concesionaria.

En la sección cuarta, artículo 252, se prevé, como anticipado, el establecimiento de un régimen de penalidades susceptibles de imponerse al concesionario por incumplimiento de sus obligaciones contractuales, identificándose un elenco de posibles incumplimientos.

Otro extremo que interesa destacar es el relativo a las disposiciones previstas en el proyecto en beneficio de la propia obra pública y los derechos de los usuarios. El concesionario, entre sus deberes, no se limita simplemente a ejecutar y explotar la obra. En la explotación de la obra se entiende implícita su conservación y modernización, incluida la incorporación de las innovaciones técnicas y funcionales requeridas para la explotación, así como las actuaciones de reposición y gran reparación de la obra que resulten necesarias. Si la concesión comprendiera únicamente la explotación de las obras, el concesionario vendría obligado a cumplir las obligaciones indicadas, con las matizaciones que pudiera introducir el correspondiente pliego de condiciones.

En el artículo 243, que corresponde justamente a los usuarios, se establece la obligación del concesionario de la admisión y la utilización de la obra pública a todo usuario; el cuidado y el buen orden de la obra pública; la protección de dominio público vinculada a la conce-

sión, preservando sus valores ecológicos y ambientales; será de cargo, además, del concesionario la indemnización de los daños que se ocasionen a terceros por causa de la ejecución de las obras o de su explotación cuando le sean imputables.

Como también se ha mencionado a lo largo de esta mañana, el proyecto prevé la existencia de indicadores de calidad; es decir, la introducción de mecanismos para verificar cuál es la calidad del servicio que se ofrece en cada caso. Los parámetros de calidad que se establezcan, además, podrán servir de base para la aplicación de ventajas o penalizaciones económicas al concesionario, según lo dispuesto en cada caso por el pliego de condiciones, lo que, por otra parte, incidirá muy favorablemente en las infraestructuras.

No me refiero a la cláusula de progreso, puesto que ya se ha hecho mención a lo largo de esta mañana, en cuanto a su concepto y aplicación práctica.

Para no alargar más la exposición voy a terminar hablando de cómo contempla la ley los mecanismos de financiación privada. La financiación de la concesión debe provenir fundamentalmente del concesionario, sin perjuicio de lo dicho anteriormente sobre la financiación pública. Distinto de esto, como SS.SS. saben perfectamente, es la retribución que percibe el concesionario por la actuación de la obra como contrapartida de los gastos en que incurre en la ejecución y explotación. Pues bien, por lo que se refiere a la financiación privada, la aportación del proyecto no es probablemente tanto la radical novedad de las técnicas previstas, la hipoteca o la titulización, como el esfuerzo que se ha hecho de adaptar a las singularidades de la concesión para que puedan ser estas técnicas eficaces, para que puedan ser utilizadas por los concesionarios sin merma del interés público y en beneficio de la concesión. A ello obedece la habilitación a que la concesión, como bien jurídico, se integra plenamente en el tráfico jurídico mercantil desde el momento de la perfección del contrato, pudiendo ser objeto de cesión o hipoteca.

En orden, asimismo, a permitir la diversificación del esfuerzo inversor, el proyecto facilita la apertura de la sociedad concesionaria al mercado de capitales a través de los medios convencionales, esto es, la emisión de obligaciones, bonos, títulos, incluso con la posibilidad de contar con aval público si los intereses generales así lo aconsejaran y, además, a través de la titulización de los derechos de crédito vinculados a la explotación de la obra. Titulización que podrá referirse, en su caso también, a los que correspondan a las zonas complementarias de la concesión de carácter comercial. Aquí, en este caso, la innovación más importante radica en la provisión de medios que hagan efectivos los derechos de los acreedores del concesionario, permitiendo su intervención activa cuando la actuación de aquél pueda perjudicar sus derechos. Así, se autoriza al acreedor hipotecario, extendiéndose este beneficio a los titulares de los derechos de crédito cedidos, a intervenir cuando

se juzgue que la concesión está en peligro, con una acción de devastación administrativa que se regula en el texto, concediéndole a sus créditos el carácter de separables y privilegiados, asegurando la devolución del nominal cuando se resuelva la concesión sin culpa del concesionario, permitiéndose incluso potestativamente por la Administración la prolongación del plazo concesional para atender los créditos insatisfechos. Este conjunto de medidas pretenden hacer suficientemente atractivos, sin demérito para el interés público, estos medios de financiación privada.

Y hasta aquí mi exposición. He intentado hacer la síntesis de las principales aportaciones del texto. Estoy a su disposición para cuantas cuestiones deseen plantear.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sahuquillo): Antes de dar la palabra a los portavoces de los grupos, quiero comentarle al señor Sanz lo siguiente. Algunos han mostrado interés por disponer de una fotocopia del texto que usted ha leído. Yo le pregunto si tiene usted algún inconveniente en que podamos sacar una fotocopia de lo que ha leído, o de lo que usted crea conveniente. Para que usted comprenda las razones, debo decirle que el «Diario de Sesiones» de las Comisiones se retrasa unos cuantos días. De esta manera conocerían antes los portavoces de los grupos parlamentarios el texto que usted ha leído, que quedará reflejado, naturalmente, en el «Diario de Sesiones».

El señor **SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE FOMENTO** (Sanz Gandasegui): Como el texto está, obviamente, iluminado, hago las modificaciones y luego lo puedo entregar.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sahuquillo): Si no tiene inconveniente. Si tiene usted inconveniente, por supuesto no tiene por qué hacerlo.

El señor **SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE FOMENTO** (Sanz Gandasegui): ¿Esta misma tarde puedo entregarlo, o lo necesitan ahora?

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sahuquillo): Sí, perfectamente. Si a usted le parece bien corregirlo y esta tarde nos puede entregar una copia a la Cámara, automáticamente se lo haremos llegar a los grupos parlamentarios. Muchas gracias por su colaboración en nombre de la Comisión.

Tiene la palabra en nombre del Grupo Socialista, como peticionario de la comparecencia, su portavoz el señor Segura.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Señor Sanz, el Grupo Parlamentario Socialista solicitó su comparecencia. No suele ser frecuente la comparecencia del secretario general técnico de un ministerio, pero lo hicimos desde la óptica del enriquecimiento previo al debate que corresponderá a la tramitación del proyecto

de ley, habida cuenta de que es una ley que tiene un componente técnico muy sólido y que es necesario que desde el propio Gobierno, a través de los departamentos de naturaleza técnicos, se emitan los informes, equivalentes al que usted acaba de hacer. Usted acaba de leer un texto, que le agradecemos mucho. Habida cuenta de que tardará varios días en publicarse su intervención en el «Diario de Sesiones», le agradeceremos que esta tarde nos lo haga llegar.

Tengo una serie de preguntas de naturaleza técnica que formularle, a efectos de aclarar dudas que tenemos quienes estamos trabajando en el Grupo Parlamentario Socialista, con el fin de presentar las enmiendas parciales en la fase correspondiente. En el artículo 224 —y las preguntas van a estar muy vinculadas precisamente al contenido de su exposición—, que se refiere a la financiación de las obras públicas construidas mediante contratos de concesión, en ese artículo, se hacen referencias continuas a los proyectos de financiación pública y a las aportaciones de la Administración. Sin embargo, creemos que son insuficientes. Porque, ¿no cree usted que se deberían dedicar más artículos que concretasen qué tipos de aportaciones puede llevar a cabo la Administración? ¿No cree usted que están relativamente abiertos los diferentes mecanismos de financiación privada? ¿No cree usted, por ejemplo, que no se explicitan en el punto segundo de ese artículo, donde dice: el concesionario podrá recurrir a la financiación privada para hacer frente a sus obligaciones contractuales en los términos y condiciones que se establezcan en esta ley? ¿En qué mecanismos está pensando este proyecto de ley cuando se refiere a otros medios de financiación privada? Eso por lo que se refiere al artículo 224.

El artículo 223, y ya lo hemos planteado a un anterior compareciente ante esta Comisión, es de una gran importancia, absolutamente novedoso: zonas complementarias de explotación comercial. A nosotros nos preocupa mucho que un aeropuerto se pueda convertir en una galería comercial al lado de la cual aterricen aviones. Y eso no es un aeropuerto. Que un puerto comercial o que un puerto de interés general se pueda convertir en un lugar donde se concentran hoteles, lugares de ocio y que no preste el papel esencial que tiene que prestar en lo que se refiere a posibilitar la cohesión social entre los diferentes territorios del Estado español. Y así podríamos continuar. Nosotros creemos que en el párrafo primero de ese artículo 223 se permite que las zonas complementarias de explotación puedan ser explotadas incluso por terceros. Aquí lo dice. No se lo transcribo, lo tengo marcado. Con independencia de lo que se pueda establecer en los pliegos generales o particulares, nosotros echamos en falta en la ley —quizá está y no lo hemos detectado— la posibilidad de que la Administración pueda intervenir suspendiendo la actividad de terceros por razones de interés público sin necesidad de proceder contra el propio

concesionario, porque el concesionario puede a su vez dar la concesión de la explotación de las zonas complementarias de explotación comercial, a las que hace referencia ese artículo, a terceros. En ese caso la Administración ¿con quién se vincula? ¿Con el concesionario inicial? ¿Y si el concesionario inicial, a su vez, hace una subcontratación, o la fórmula que fuese, con esos terceros? Esa es la segunda pregunta que nosotros le queremos plantear, vinculado insisto al artículo 223.

En el artículo 236, —modalidades de ejecución de obras— se otorga al órgano de contratación el control de la ejecución de los contratos, pero no menciona, y ahí quisiéramos hacer hincapié, los mecanismos de inspección y dirección, ni tampoco la potestad de dictar instrucciones para el cumplimiento de los mismos. En el artículo 236 referente a modalidades de ejecución de obras, no se mencionan. ¿Estamos ante un olvido o hay una razón justificativa que pueda encontrarse en otro texto legal que quizá nosotros no hayamos logrado averiguar?

Al artículo 242 ha hecho usted una referencia rápida y brillante. Aunque podamos discutir sobre su contenido desde el punto de vista político, a usted le hacemos preguntas de tipo técnico exclusivamente. La sección primera de este artículo, capítulo tercero, se refiere a los derechos y obligaciones del concesionario y prerrogativas de la Administración concedente, donde se reconoce un derecho incondicionado del concesionario a utilizar el dominio público necesario para la concesión, sin hacer distinciones sobre la Administración que sea titular de ese dominio público. Nosotros le formulamos la pregunta: ¿no considera usted que cuando el dominio público pertenezca a una Administración pública distinta de aquella que ha otorgado la concesión debería justificarse, mediante algún procedimiento de naturaleza formal, la necesidad de ese uso y, en ese caso, las indemnizaciones o compensaciones procedentes? Es decir, ¿no cree usted, señor Sanz, que sería más respetuoso esto con el derecho de la autonomía de las comunidades autónomas y de las propias corporaciones locales? Ya hemos planteado este tema al señor subsecretario en su comparecencia previa a la suya.

Con carácter general tenemos la impresión de que el proyecto de ley, que surge con la intencionalidad de posibilitar y favorecer la inversión de la iniciativa privada, se desliza peligrosamente por una vertiente que es perjudicial para los intereses públicos cuando regula el régimen económico-financiero de la concesión. Usted se ha extendido haciendo glosas en positivo de los contenidos de los artículos 245, 246 (el 245 sobre las aportaciones públicas a la construcción de la obra), el 246, retribución por la utilización de la obra—, pero creemos que en el artículo 247, el vinculado a las aportaciones públicas a la explotación de la obra, es donde aparece la peligrosidad de la discrecionalidad que se deja en manos de la Administración pública en lo que se refiere a la aportación económica financiera y al con-

cesionario para la ejecución de la obra. Nosotros diríamos no solamente ya discrecionalidad, sino que nos preocupa la posible arbitrariedad que pueda quedar en manos de la Administración pública. ¿No cree, señor Sanz, que es necesario reestudiar este artículo y profundizar en él? Desde el Grupo Parlamentario Socialista lo vamos a hacer. Es razonable que usted y las personas de su entorno (aparte de sus responsabilidades institucionales llevan dos años trabajando en este proyecto de ley) tengan una visión que nosotros no hemos podido todavía alcanzar porque tenemos este texto, desde hace un mes y medio o dos meses desde que se publicó a finales del mes de junio en esta Cámara.

Tengo que indicarle que no nos han terminado de satisfacer las contestaciones que el señor subsecretario, de quien usted depende orgánicamente, ha hecho. Por ello pedimos que vuelva a ser portavoz ante el grupo ministerial que ha elaborado la ley, coordinado por el señor subsecretario, de la preocupación que nos produce los ámbitos competenciales que, sin duda alguna, van a ser temas de debate político muy serio. En las disposiciones adicionales se recogen las modificaciones de la Ley de costas. Me refiero a la disposición adicional décima que modifica la Ley de costas. Es para nosotros un tema esencial y singular, porque entendemos que la Ley de costas de 1988 fue una ley que preservó el dominio público y que ha impedido la voracidad especulativa en zonas del litoral, sobre todo en zonas esencialmente turísticas, y tememos que quede erosionada por los planteamientos que recoge esa disposición adicional décima. Pero esencialmente, insisto, señor Sanz, creemos que la disposición adicional segunda: colaboración y coordinación entre administraciones públicas, deja bastante difuminado ese carácter troncal que pretende la ley. Dice el párrafo segundo del punto segundo de esa disposición adicional segunda —y ya termino, señor presidente: «en defecto de acuerdo entre las administraciones públicas y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso, las comunidades autónomas y las corporaciones locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos». Es un tema de mucho calado, quizá será necesario profundizar en ello. El bien común estatal, desde el punto de vista de la globalidad, es un bien que nosotros defendemos, sin duda alguna. Por simplificar: qué duda cabe que para un trazado de vía férrea entre Algeciras y Bilbao, si algún día se plantease, para el trasvase de mercancías desde un punto del litoral español a otro punto, o para posibilitar muchísimas otras actuaciones, es necesario que el Estado ejerza esas responsabilidades institucionales y com-

potenciales que posibiliten esa cohesión en el Estado español. Pero, desde luego, mucho ojo con la normativa y los ámbitos competenciales en otros niveles y otras ordenaciones en otros niveles.

Creo que le he formulado seis o siete preocupaciones que engarzan con lo que ha sido su intervención y, en consecuencia, nos agradecería que obtuvieran respuesta incluso podría hacerlo por escrito dentro de unos días, si usted lo estimase oportuno, a alguna de ellas. Le reitero nuestro reconocimiento por su comparecencia ante esta Comisión.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sahuquillo): Señor Sanz, quizá ha llegado el momento de advertirle (lo ha hecho el señor Segura también) que usted puede completar posteriormente las informaciones que a continuación dé verbalmente por escrito, si lo desea. Por lo tanto, no hay ningún problema, sino al contrario. Es de agradecer siempre la información que ustedes proporcionan, cuanto más amplia, mejor.

En nombre del Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra, el señor Ortiz.

El señor **ORTIZ GONZÁLEZ**: Voy a ser, evidentemente, bastante más breve que el señor Segura, cosa que es habitual en esta Cámara. **(El señor Rejón Gieb: lo cual es de agradecer.)**

En primer lugar, quiero felicitar al señor secretario general técnico por un tema que ha planteado, que para un jurista de a pie como yo es importante, y es el hecho de haber insertado la normativa sobre el contrato de concesión de obra pública en la Ley de contratos del Estado; es decir, no haber sucumbido a la tentación, que sin duda en algún momento se planteó, de promulgar una ley especial que obligara al jurista a romperse la cabeza sobre cómo se insertaba la materia de esa hipotética ley especial en la Ley de contratos del Estado. Le felicito, por tanto, desde el punto de vista jurídico por ese efecto sistemático que me parece importante.

Voy a referirme a algunos temas concretos en coincidencia con cierta parte de la larga intervención del señor Segura. La primera pregunta sería cómo se va a garantizar la calidad de las obras públicas objeto de concesión: se ha hablado, evidentemente, de la cláusula de progreso y también de indicadores de calidad. ¿Quiere extenderse un poquitín al respecto?

Otra pregunta: las novedades de la zona de explotación comercial, que tantas sospechas, dudas y recelos suscitan al Grupo Socialista y que yo creo que están bastante contestadas con el propio texto, porque se trata siempre de zonas complementarias vinculadas obligatoriamente con la obra, necesarias y convenientes para la utilidad que se presta a los usuarios y que deben hacerse de acuerdo con el planeamiento urbanístico. Por cierto, en este punto, naturalmente, estoy en discrepancia con el señor Segura en que, ante la existencia de

ámbitos competenciales distintos, debe prevalecer el ámbito competencial y constitucionalmente superior. Esto es así, y creo que tiene el adecuado reflejo en el texto que debatimos.

Y una última pregunta que vuelve a incidir sobre un tema que ya ha abordado en su exposición inicial: la compatibilidad del sistema de ayudas públicas con el principio de riesgo y ventura del concesionario. Creo que está respondido adecuadamente porque ese tipo de ayudas tienen un carácter excepcional, pero sería bueno que dijera alguna palabra al respecto. Esto es todo, señor presidente.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sahuquillo): En nombre del Grupo Federal de Izquierda Unida, tiene la palabra el señor Rejón.

El señor **REJÓN GIEB**: Señor presidente, en primer lugar, como he dicho al principio, quiero disculpar a Presentación Urán —en casa de pobre, pluriempleo, lógico—, y pedirle disculpas y al mismo tiempo agradecerle al subdirector general de Normativa que haya venido, que tan amablemente, nos ha comunicado que era mucho mejor que el contenido de nuestras preguntas, de nuestra intervención, se dirigiera al secretario general técnico del Ministerio de Fomento. Bienvenido, señor Sanz, muchas gracias.

Yo, con bastante brevedad, voy a dividir mi intervención en dos bloques. El señor Segura decía que no es habitual que nosotros pidamos la comparecencia del secretario general técnico, pero debido a la complejidad de la ley, yo diría algo más, en este caso yo creo que debido a la complicidad, más que complejidad, a la complicidad que pudiera haber de poner el servicio técnico, que es una cosa muy vieja, al interés de determinadas políticas. Por eso quisiera preguntarle, en un primer bloque, por qué se desea potenciar la institución concesional estando ya reconocida en el ordenamiento jurídico ¿A qué objetivos generales aspira el Gobierno al introducir figuras propias del derecho privado en la ordenación de las actividades de gestión de las administraciones públicas? ¿Obedece, señor Sanz, este proyecto de ley a algún diseño doctrinal encaminado a introducir las instituciones civiles y mercantiles en el funcionamiento de los organismos públicos en detrimento de la aplicación del derecho administrativo? ¿Se justifica, de existir esta línea argumental, en directrices emanadas del derecho de la Unión Europea?

Un segundo bloque, que tanto está preocupando a anteriores portavoces y que yo comparto con ellos, se refiere al ámbito competencial. Yo, desde luego, discrepo de que en la Constitución haya niveles de mayor o menor rango. Constitucionalmente no los hay. Hay niveles que tienen determinadas competencias, pero no los hay. Estado somos todos en la Constitución y no hay niveles de mayor rango. Hay, sencillamente, ámbitos competenciales distintos, no hay mayor rango.

Decía el señor Segura: ¡hombre, el que quiera hacer una vía férrea desde Algeciras a Bilbao para sacar mercancía...! Es que eso es lógico. Lo que pasa es que uno, que también tiene ya determinada edad, ha visto que en nombre de la lógica se han hecho auténticos desafueros, de la supuesta lógica. Por eso, el Tribunal Constitucional no abre la espita, antes lo estábamos comentando. El Tribunal Constitucional habla de que caso a caso se vean las circunstancias que concurren, las necesidades y el interés. Por eso yo plantearía una serie de preguntas: ¿qué problema de constitucionalidad puede presentar el proyecto en cuanto concierne a materias urbanísticas y territoriales cuya competencia es exclusivamente autonómica? ¿Cómo se armoniza el tenor centralista, a nuestro entender, del proyecto con la autonomía local constitucionalmente reconocida? ¿De qué modo resuelve el proyecto los conflictos que puedan surgir entre las distintas administraciones en materia de vigencia y aplicabilidad de los distintos instrumentos del planeamiento urbanístico? ¿Se deberá recurrir, en todo caso, a los tribunales? Nada más.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sahuquillo): En nombre del Grupo Parlamentario Vasco, tiene la palabra el señor Otxoa.

El señor **OTXOA DE ERIBE ELORZA**: Bienvenido a esta Comisión, señor Sanz Gandasegui.

Quizá sea reiterativo en lo que he dicho en anteriores exposiciones, pero es que hay cosas que a nuestro grupo le preocupan enormemente y que veo que coinciden con la preocupación de los grupos que me han precedido, es el aspecto competencial que, a nuestro juicio, invade esta ley. Nosotros creemos que es una ley excesivamente reglamentista y que, por lo tanto, ha invadido varias competencias autonómicas y municipales en el aspecto urbanístico de ordenación del territorio, de planificación y ordenación de ese territorio. Y nos da más miedo después de oír la última intervención del portavoz del Partido Popular, cuando habla de ámbitos competenciales de orden superior, lo cual ya nos deja obnubilados, porque eso quiere decir que aquí vamos a emplear un procedimiento de cuya legitimidad dudo pero que puede ser muy efectivo. También hay que decir que, desde luego, viviendo en la Villa y Corte, donde se acepta, por ejemplo, que se cambien las ordenaciones territoriales y se permita la especulación inmobiliaria pura y dura sobre un terreno de vocación deportiva sin que ninguna voz se levante en contra y esto parezca lógico, pues ya podemos encontrar cualquier cosa a este respecto.

Nos preocupa la introducción del derecho privado en las relaciones de los subcontratos que puedan darse o que la ley contempla, desde obras públicas concedidas a un explotador a que ese explotador pueda establecer relaciones o contratos de derecho privado con otro explotador de áreas colaterales. Nosotros creemos —a

nuestro juicio es así— que al amparo de la realidad actual de las autopistas en las que existen estaciones y áreas de servicio, se extiende este derecho de subcontratación, con la praxis actual, a todas las obras públicas dentro de sus áreas. Y entonces, claro, nos podemos encontrar, siempre llevando las cosas al extremo para encontrar las contradicciones posibles, que la explotación de puertos comerciales se convierta en subcontratación de puertos deportivos; que aeropuertos y autopistas se conviertan realmente en negocios de hostelería y ocio; que una depuradora de aguas residuales pueda establecer un contrato privado para la explotación de esa agua en explotaciones agrícolas o en campos de golf; llevándolo al extremo. Y todo ello ¿por qué? Pues porque resulta que dice: «sometido a la normativa urbanística». Bueno, pero en toda la ley hay una prevalencia de los instrumentos, sobre todo de los instrumentos de ordenación territorial, de lo que la concesión, caso a caso, determine. Nos parece peligrosísimo, y nos parece peligrosísimo máxime cuando no se establece la declaración previa o la necesidad de declaración de interés general, sino que, posiblemente, esa obra pública que sale de la Administración pasa por encima de todo el ordenamiento anteriormente existente. Y corrijáme porque puedo estar muy mal informado y me agradecería mucho que en esa información personal que nos pueda dar ahora o en la información por escrito posterior a que se ha referido el presidente de la Comisión y algún portavoz pueda tranquilizar nuestras inquietudes, porque llevando siempre otra vez las cosas al extremo y al absurdo, una pista polideportiva que haga un ayuntamiento puede considerarse una obra pública y ese ayuntamiento puede saltarse a la torera la directiva, la planificación del territorio o la ordenación urbanística previamente existente realizada por otra corporación y venir con un plan de revanchismo y decir: ¡y ahora eso lo coloco aquí! Esto puede suceder no sólo motivado por la voluntad política de un individuo, sino porque, lógicamente, en las ofertas o en los estudios previos seguro que hay más posibilidad de pago de una obra pública por sus rendimientos en función de dónde se coloca o cómo se pone. Evidentemente, le puede resultar más barato a una Administración la construcción de una obra pública si le permite unos beneficios colaterales. Esa tentación va a estar siempre en todas las concesiones de obra pública. ¿Cómo se regula eso? Y la última pregunta que he formulado a los anteriores intervinientes, y no sé si es que la formulo mal pero no encuentro contestación, es qué pasa con los plazos de explotación, los plazos de concesión; cómo se delimitan; no hay ninguna clarificación al respecto; cómo están estos plazos de explotación y concesión en conexión con la cláusula de progreso, que la han pintado muy bonita y hemos entendido que va a mejorar todas las infraestructuras, todas las obras concedidas, en función de la tecnología existente en cada momento. Muy bien, pero eso ¿quién lo paga y cómo

se paga? Eso es algo que nos gustaría oír creo que a todos los presentes. Nada más y muchas gracias, de nuevo, por su presencia.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sauquillo): Señor Sanz, tiene usted la palabra para contestar a las preguntas y comentarios de los distintos portavoces.

El señor **SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE FOMENTO** (Sanz Gandasegui): Ante todo muchas gracias por sus aportaciones; estoy seguro que, con la riqueza de las sugerencias que están haciendo, el texto va a mejorar en la tramitación parlamentaria.

Bien, como ustedes también han mencionado, es una ley muy técnica, muy compleja, y eso limita a veces el enjuiciamiento de la misma en la medida que exige una profundidad, una sistemática que requiere su trabajo y su tiempo. Yo voy a intentar contestar a las preguntas que ustedes me formulan en la medida de lo posible.

En cuanto a la primera planteada por el señor Segura, relativa al elenco de aportaciones públicas que usted consideraba insuficientes, yo quisiera llamar la atención de S.S. porque, en primer lugar, existe —como he intentado mencionar en mi intervención inicial— un criterio fundamental a la hora de que, la Administración acuerde o no financiación pública, y es el previsto en el 224.3. Es decir, la financiación pública no es algo gratuito, no es algo discrecional de la Administración. Solamente cuando existan razones de rentabilidad económica, social o concurren singulares exigencias derivadas del interés general de la obra objeto de concesión, se podrán comprometer ayudas públicas; artículo 224, apartado 3. Es decir, no se trata tan sólo de que se respete el principio de riesgo y ventura, que eso viene dado por la naturaleza de este contrato y por las directivas comunitarias, es que las aportaciones públicas a la concesión sólo se harán cuando concurren estos requisitos para fomentar la viabilidad de la obra que de otra manera no se podría realizar.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sahuquillo): Perdón, un minuto. Cuando cite cifras hágalo un poquito más despacio, si es posible, para que los servicios de la Cámara puedan recogerlo fehacientemente. Gracias.

El señor **SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE FOMENTO** (Sanz Gandasegui): Me estaba refiriendo al artículo 224, apartado 3.

El artículo 224 no puede ser analizado separadamente de los artículos concordantes con él. Cuando S.S. echa en falta un desglose, una mayor concreción de los modos de financiación pública y privada, yo le rogaría que estudiara o que pusiera en concordancia este precepto con los artículos 245 y 253. En el 245 se desarrolla —entendemos que lo suficiente pero, no obstante, si en la tramitación parlamentaria se considera que no lo es, pues podrá mejorarse el texto— en qué consisten

estas aportaciones públicas a la construcción de la obra, en primer lugar, y en el artículo 247 se concretan también en qué consisten estas aportaciones públicas a la ejecución de la obra. Por lo que se refiere a la financiación privada, los instrumentos de financiación a los que se hace referencia de una manera incipiente en el artículo 224 se desarrollan en el 253. Lo que pretende la ley es reconocer los métodos tradicionales de financiación, la emisión de bonos y obligaciones, y establecer una regulación mucho más exhaustiva de la hipoteca de la concesión y de la titulización.

La ley se abre a la posibilidad de existencia de nuevos modos de financiación, pero lo hace de una manera muy cautelosa. Por eso se dice en el artículo 224, apartado 2, que para medios diferentes a los previstos en la ley se exige autorización del órgano de contratación. Es decir, se permite fortalecer esa potestad de la Administración de control, de regulador, de que no se incorporen modos de ingeniería financiera que se suelen dominar que puedan ser contradictorios con la economía de la concesión y, lo que es más grave, con el interés público. Esta es la sistemática que sigue el proyecto de ley: a lo mejor, hay que introducir en él algunas mejoras para aclarar esto de una manera más exhaustiva, si es preciso.

Por lo que se refiere al artículo 223, que ha sido mencionado por SS.SS. en diversas ocasiones, las zonas complementarias de explotación comercial previstas en el artículo 223, evidentemente no se trata de convertir una concesión de obra pública, que es una cosa muy seria, en un mercado. De lo que se trata, sin embargo, es de aprovechar los recursos adicionales que puedan obtenerse de la explotación de zonas comerciales para la economía de la concesión, cosa que hasta ahora no se ha hecho. Hasta ahora, por ejemplo, se ha ampliado el objeto social de las empresas concesionarias de autopistas para que puedan realizar actividades comerciales relacionadas con la concesión. Pero, y esto es nuevo, lo que se pretende aquí es que esos flujos adicionales financieros que puedan venir de las zonas comerciales se incorporen en beneficio de la concesión, y, además, siempre en beneficio, de tal manera que se prevea en el pliego de cláusulas, por ejemplo, que los beneficios de la zona comercial influyen a la hora de recomponer el equilibrio económico-financiero; es decir, si —como he intentado explicar anteriormente— superan determinadas previsiones, pues pueda producirse, por ejemplo, una bajada de tarifas o una disminución del plazo concesional, pero nunca inciden en perjuicio de la concesión. Si se experimentan pérdidas en las zonas comerciales, eso no influye en la concesión. Por otra parte, digamos que la seriedad mínima de las zonas complementarias se garantiza en cuanto que se exige que tengan una vinculación con la obra pública a la que deben servir. No se trata de hacer aquí actividades comerciales que no tengan nada que ver con la obra pública, pero se entiende, en definitiva —y esto yo creo

que es un tributo a la realidad—, que estas zonas comerciales pueden ayudar a financiar esa obra pública, a hacerla más viable. Entendemos que eso es un elemento positivo a la hora de ahorrar recursos públicos, por una parte, y realizar infraestructuras, que es de lo que se trata, de realizar obras públicas.

Los contratos que el concesionario realice con terceros no forman parte de la relación entre la Administración y la concesión. Evidentemente han de ser vigilados, fundamentalmente para que se adapten precisamente a la finalidad de la zona comercial, para que no incluyan en exceso respecto a lo que pretende la ley, pero la Administración no queda vinculada por esos contratos, hasta el punto de que, en el supuesto de la extinción de la concesión, estos contratos tiene la Administración la posibilidad potestativa de mantenerlos pero, en un principio, se extinguen, con lo cual no vinculan a la Administración. Esto por lo que respecta a las zonas comerciales. Si necesitan alguna aclaración más, estoy a su disposición.

Respecto al artículo 236, tiene razón aquí en que sólo se menciona el control y quizá sea conveniente actualizar el texto con una mención también a la inspección y dirección. En el proyecto, en este caso, en el 236.3, se entiende que está implícita una remisión a la parte general de la Ley de contratos, al libro primero, donde, como ustedes saben muy bien, se reconocen las facultades de dirección y control, de la decisión ejecutiva de la Administración, el *ius variandi*, en fin, las potestades habituales de las prerrogativas propias de la Administración de autotutela declarativa y ejecutiva, que se suele denominar en el derecho administrativo. Por lo tanto, ahí están recogidas. Quizá, si se echan en falta, se puede hacer mención a ellas o se puede hacer referencia de una manera más expresa, pero entiendo que en el libro primero se da satisfacción a esta necesidad puesto que, como se ha dicho, lo que se pretende es que el título V que se incorpora a la Ley de contratos sistemáticamente quede armonizado con el resto de la ley.

La mención que usted ha realizado al 242.c) debo reconocer que es un problema que no nos hemos planteado y que le agradezco mucho que lo plantee. Es decir, las dificultades que plantea que los bienes de dominio público necesarios para la construcción pertenezcan o sean de titularidad de otras administraciones públicas. Lo cual plantea un problema no sólo al Estado, sino también a las comunidades autónomas y a las entidades locales. Quizá aquí tengamos que buscar algún sistema para resolver este problema que, técnicamente, es difícil. Quizá a través de la vía convencional, a través de la vía de mutaciones demaniales, aquí se impondrá, de entrada, la colaboración interadministrativa. Este es un punto, por lo tanto, en el que quizá tengamos que profundizar.

Respecto a la vertiente económico-financiera, la discrecionalidad que usted imputa al 247, me imagino que respecto de su temor a que la Administración haga un

uso muy discrecional de las ayudas públicas, yo me remito a lo que he dicho. Es decir, las ayudas públicas están tasadas, tanto en supuestos de hecho, solamente, como he dicho antes, cuando se den esas circunstancias de una necesidad para que una obra pública sea viable; y, por otra parte, respecto al principio de riesgo. Yo no comparto ese temor. Precisamente yo creo que lo que aborda esta ley es concretar esto de una manera legal, expresándolo de una manera legal por primera vez, y establecer criterios de atribución de recursos públicos a las concesiones. Creo que eso es un avance que hay que considerar y que no afecta, entiendo, al equilibrio económico-financiero.

Sobre las preocupaciones competenciales, no sé si merece la pena ya entrar a hablar en conjunto de esta problemática que SS.SS. plantean. Yo quiero expresar los criterios que hemos seguido, al menos a la hora de limitar, por una parte, el carácter básico de la ley y, por otra parte, aspectos que a SS.SS. preocupan, como son el contenido de las adicionales segunda y tercera.

Respecto al primero, el Estado tiene título competencial, que es el 149.1.18 de la Constitución, que establece que el Estado tiene la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas. Este último punto, concesiones administrativas, no había sido desarrollado hasta el momento. Bien es cierto que en normativa de concesiones demaniales sí que lo ha sido en las leyes sectoriales, pero las concesiones administrativas de obra pública, como SS.SS. conocen, no había sido desarrollada hasta el momento. ¿Cuál ha sido el criterio para delimitar lo básico que, como SS.SS. saben, también es una materia bastante complicada desde el punto de vista jurídico y en la cual el Tribunal Constitucional, a veces, resuelve de manera distinta y contradictoria? Pues entender que lo básico es aquel mínimo común denominador que debe asegurar, por una parte, la igualdad de derechos de los ciudadanos, como dice el artículo 149.1.1. de la Constitución, y, por otra parte, el reconocimiento de esta institución como algo común para todo el territorio del Estado. Yo creo que el texto sigue básicamente los criterios previstos en la Ley de contratos que no fueron objeto de ningún tipo de impugnación, que yo sepa, ante el Tribunal Constitucional, la Ley 13/1995, y que responde a estos criterios. Yo no sé si, a lo mejor, en algún detalle, en alguna previsión concreta, se ha producido algún exceso de calificación de lo básico; más bien, como ha dicho el señor subsecretario, el Consejo de Estado nos dijo lo contrario, que habíamos actuado sin calificar de básico todo lo que en principio podría serlo. Yo entiendo que existe un reconocimiento no solamente, por supuesto, dentro de esta materia, a efectos de la propia autoorganización administrativa, sino a efectos de la utilización, según el criterio del legislador de cada comunidad autónoma, de esta institución. Por ejemplo, las zonas comerciales no tienen carácter básico; es decir, dependerá de que la comunidad autónoma

correspondiente considere utilizable esta técnica que hemos mencionado.

La otra cuestión es la relativa a las adicionales segunda y tercera. Yo aquí lo que quiero transmitirles es mi convicción, al menos desde el punto de vista técnico, de que lo que aquí hacemos no es más que reproducir jurisprudencia del Tribunal Constitucional y reproducir principios de leyes actuales. Concretamente, el precepto que usted ha leído me parece que trae causa del artículo 10 de la Ley de carreteras de 1988 y ha sido confirmado por la sentencia del Tribunal Constitucional 65/1998. En materia de puertos, la Ley de Puertos y Marina Mercante introducía preceptos similares de 1992 por la sentencia 40/1998 o la 149/1998. Además, yo quiero poner énfasis, en que en el comienzo de estas disposiciones adicionales, que no ha sido mencionado por SS.SS., se habla del principio de colaboración, el principio de cooperación. Se trata de desarrollar en el ámbito de las obras públicas, el título primero de la Ley 30/1992. Ya saben ustedes que en la Constitución no se recoge este principio de cooperación; es una construcción jurisprudencial del Tribunal Constitucional que ha sido desarrollada posteriormente en diversas leyes sectoriales y, de una manera más amplia, en el título primero de la Ley de procedimiento administrativo. En positivo, lo que quiere decirse es que, a la hora de ejecutar obras públicas, debe producirse una cooperación entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. Y eso es a lo que va esta ley, a fomentar el aspecto positivo de la colaboración; a invitar a esa cooperación para que las obras públicas sean viables. Desde el punto de vista del Estado, que sea aplicable esta disposición es el problema que tiene el Estado. En el ámbito autonómico, las comunidades autónomas están legislando de la misma manera en relación con sus problemas o conflictos con las entidades locales de su territorio. Por una parte, entonces, subrayo el aspecto positivo. Luego, desde la perspectiva ya de la regulación, lo que hace el texto es, en aquellos supuestos en los que existe conflicto, es decir, en aquellos supuestos en los que no es posible ya esa colaboración porque existe contradicción de intereses, lo que se hace es aplicar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que establece, al amparo de los títulos competenciales del Estado de obra pública de interés general, una prevalencia en favor del interés del Estado, de la obra pública de interés general, frente a otros intereses distintos al interés general del Estado. Eso es lo que se hace en la ley, y lo que se establecen son mecanismos de coordinación, mecanismos que utilizan técnicas como los informes, informes vinculantes. En fin, lo que se trata es, precisamente, de armonizar la obra pública estatal dentro de la planificación territorial y no romperla en ningún caso. Si se produce al final un caso de conflicto, la competencia del Estado tiene que quedar salvaguardada, porque, si no, la línea que usted ha dicho de Algeciras a no sé dónde no se

podría realizar nunca. Es recoger la doctrina del Tribunal Constitucional, de verdad; no tiene, en este sentido ninguna innovación. Lo que se pretende es expresar la normalidad general. Hasta ahora se había hecho sectorialmente; ya he dicho: la Ley de puertos de 1992, la 13/1996 relativa a los aeropuertos y la Ley de carreteras de 1998. Son preceptos que se inspiran en estos textos legales y lo que se trata es de formularlos de una manera general, y además, desde una perspectiva positiva. No se trata aquí de establecer prevalencias injustificadas. Eso, respecto a esta disposición.

En cuanto a la modificación de la Ley de costas de lo que aquí se trata es únicamente de incorporar un apartado 2 al artículo 54, muy similar quizá, al artículo 130 que se incorpora a la ley. Es decir, se da la posibilidad de que se pueda financiar la ejecución de una obra pública realizada con el demanio marítimo terrestre con la explotación, como se dice en el apartado 2, servicios de temporada de las playas como contraprestación de la ejecución de la obra pública relacionada con éstas. Sencillamente esto es lo que se incorpora a la Ley de costas, lo cual me da pie para hablar de que esto también se incorpora en el artículo 130 del proyecto de ley, como modificación de la Ley de contratos, al introducir una figura nueva, de la que no hemos hablado aquí, que es el contrato de obra, que se paga con una concesión demanial que se atribuye en la zona de servicio vinculada a esa obra. Es una manera de financiar una obra pública, esta vez vía contrato de obra y no vía contrato de concesión.

Por lo que se refiere a la intervención del señor Ortiz, hemos intentado insertar este título V dentro de la Ley de contratos de la manera más sistemática posible, utilizando, como S.S. ha dicho, la parte general con las remisiones necesarias, de tal manera que como contrato administrativo que es se incluya en el código contractual del Estado español, que es el Decreto legislativo 2/2000 y la Ley 13/1995.

Por lo que se refiere a la garantía de la calidad de las obras públicas, he intentado mencionar en mi intervención (esto es también novedad en la medida en que se pone mucho énfasis en ello) que la ley no se olvida de la concesión una vez que se pone en explotación. La ley exige y controla; será objeto de control por parte de la Administración que el concesionario cuide del uso de la obra, asegure la igualdad en la utilización de la misma por parte de los usuarios y, sobre todo, que la conserve, ejecute las obras de reposición necesarias, etcétera. Usted ha mencionado dos aspectos muy concretos que son novedosos. Alguno de ellos se ve que se están incluyendo en los pliegos del Ministerio de Fomento. Uno es el indicador de calidad; es decir, obviamente, un menor índice de siniestralidad producido como consecuencia de que el concesionario adopta medidas para la conservación de la obra pública puede ser bueno que repercuta en un trato favorable a efectos de ampliación de plazo concesional; y a la inversa, un

descuido por parte del concesionario de la calidad de la obra pública, obviamente, parece que debe repercutir en una penalidad en su contra. La cláusula de progreso, —lo ha planteado el señor Otxoa— como ustedes saben también tiene su origen en la jurisprudencia española, pero en esta ley se plasma expresamente; quizá es la segunda vez, su precedente fue la Ley 55/1999, sobre los contratos de gestión de los servicios de autovías. ¿Qué se pretende con ello? Que todos los avances técnicos, científicos que puedan repercutir en beneficio de la obra deban ser incorporados por el concesionario. Sus señorías me han planteado una pregunta que es difícil de resolver, que es quién paga esas mejoras de la cláusula de progreso. En un principio el criterio de la ley es que esas mejoras derivadas de la cláusula de progreso deben ser a costa del concesionario. En una interpretación del texto podría darse el caso de que una cláusula de progreso excesivamente onerosa pudiera considerarse o vincularse al ejercicio del *ius variandi* de la Administración y dar lugar a un reequilibrio económico-financiero. En un principio la intención del texto es que esas cláusulas de progreso sean incorporadas por el concesionario a su costa. Ya he comentado todos los puntos que SS.SS. han planteado respecto a la zona comercial y la compatibilidad de las ayudas y el riesgo y ventura del concesionario.

Señor Rejón, en este punto de la ley no se puede tachar de huida del derecho administrativo; al revés, en este texto el derecho administrativo vuelve por un camino que había perdido. El artículo 220, párrafo 5, establece incluso la aplicación del derecho administrativo respecto a las entidades públicas empresariales que, como S.S. conocerá, según el artículo 1 de las Ley de contratos en algunos supuestos están excluidas del régimen de derecho público y se les aplica el derecho privado. Se pretende que en un contrato de concesión de obra pública, donde se dan traslado de potestades administrativas al concesionario, el régimen jurídico público sea el que actúe. En este sentido, la ley es bastante clásica, desde la perspectiva del derecho administrativo español y se inspira bastante en las directivas y el derecho comunitario. Bien es cierto que se concreta más en la comunicación de la Comisión a que se ha hecho mención de 29 de abril de 2000, porque el derecho comunitario a estos efectos es muy reducido; se concreta en la Directiva 93/37 que establece requisitos de publicidad y concurrencia, pero no establece nada respecto al régimen jurídico de los derechos y obligaciones del concesionario. Incluso hay un dictamen del Consejo Económico y Social de la Unión Europea de 2001 que denuncia este hecho y que invita a las instituciones de la Unión a que dicten directivas sobre conce-

sión. En este caso en España nos hemos anticipado a este propósito, enunciado tanto por la Comisión como por el Consejo Económico y Social.

Respecto al ámbito competencial, espero que con la explicación que he dado antes haya satisfecho su interés. Insisto en que no se trata de quebrantar en ningún caso planeamientos urbanísticos territoriales de nadie. Recoge sencilla y llanamente la intervención mínima; y respecto de las competencias exclusivas del Estado trata de asegurarla prevalencia del interés estatal.

Finalmente por lo que se refiere a la intervención del señor Otxoa, respecto al aspecto competencial, me remito a lo que he dicho también. Sobre el derecho privado usted plantea concretamente el caso de la subcontratación. No se acepta, no se altera el régimen actual de la subcontratación en materia de concesiones que ya está regulado desde la Ley 13/1995. Como S.S. sabe, las directivas comunitarias y la ley, actualmente texto refundido, antes la Ley 13/1995, obligan al concesionario a sacar a licitación al menos el 30 por ciento de las obras públicas, y posteriormente distingue según el concesionario sea constructor, en cuyo caso puede él mismo construir la obra, o no lo sea, en cuyo caso obliga a que la persona jurídica o física que vaya a construir esa obra someta esas obras a licitación pública. Yo entiendo que con esto se garantiza suficientemente las reglas contractuales establecidas por la Unión Europea. En el texto sí que se hace mención a la responsabilidad del concesionario respecto a esa subcontratación con terceros; es decir, es el concesionario el que responde. La verdad es que por esa parte no veo especialmente ningún temor, ni una huida del derecho administrativo, ni tampoco una arbitrariedad por parte de la Administración. Se aplica, insisto, sencillamente las directivas comunitarias, que, en este punto (con el propósito de tener una unidad de mercado y favorecer la libertad, la igualdad y la concurrencia entre las empresas de todo el territorio de la Unión Europea) exigen que se respeten estas reglas.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Torres Sahuquillo): Acabado el turno y agotado el orden del día que estaba previsto para hoy, se levanta la sesión.

Era la una y cuarenta y cinco minutos de la tarde.

Nota.—El presente «Diario de Sesiones», de la Comisión de Infraestructuras, celebrada el martes, 25 de septiembre de 2002, no guarda relación cronológica habitual, con el fin de no retrasar la publicación de los «Diarios de Sesiones» ya elaborados.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

