CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2002 **VII Legislatura** **Núm. 567**

INFRAESTRUCTURAS

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. LUIS MARQUÍNEZ MARQUÍNEZ

Sesión núm. 40

celebrada el miércoles, 2 de octubre de 2002

Página

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.) . . . 18186

— Del señor presidente del Foro de Infraestructuras y catedrático de economía, planificación y política de transportes de la Escuela Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid (Izquierdo Bartolomé). (Número de expediente 219/000381.) 18186

— Del señor presidente de la empresa constructora San José (Rey González). (Número de expediente 219/000383.) 18194

— Del señor director del Institut D'Estudis Autonòmics de la Generalidad de Cataluña (Bayona Rocamora). (Número de expediente 212/001172.) 18200

Página

— Del señor presidente de la Autoritat Portuària de Barcelona (Tosas Mir). (Número de expediente 212/001173.) 18207

Se abre la sesión a las nueve y treinta 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 SEÑOR PRESIDENTE DEL FORO DE INFRAESTRUCTURAS Y CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA DE TRANSPORTES DE LA ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (Izquierdo de Bartolomé). (Número de expediente 219/000381.)

El señor **PRESIDENTE:** Buenos días, señorías.

Vamos a dar comienzo a la sesión número 40 de la Comisión de Infraestructuras para sustanciar la celebración de comparecencias de personalidades al objeto de informar sobre el proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas que dicha Comisión tiene a su cargo.

Damos la bienvenida a la Comisión a don Rafael Izquierdo de Bartolomé, presidente del Foro de Infraestructuras y catedrático de economía, planificación y política de transportes de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid. Las comparecencias se van a llevar a cabo del modo habitual y, si se encuentra preparado para ello, el señor Izquierdo de Bartolomé, que ha facilitado una información previa a esta Comisión, puede iniciar la suya. Sin más preámbulos, tiene la palabra el señor Izquierdo.

El señor **PRESIDENTE DEL FORO DE INFRAESTRUCTURAS Y CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA DE TRANSPORTES DE LA ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID** (Izquierdo de Bartolomé): Antes de empezar con mi intervención, quisiera agradecer la invitación que se me ha hecho para acudir a esta Comisión. No es la primera vez que vengo a esta casa, aunque sí durante esta legislatura, puesto que las veces anteriores que he acudido ha sido en legislaturas pasadas. En este caso para mí es una gran satisfacción, ya que se trata de un tema en el que vengo trabajando desde principios de los años ochenta, cuando hablar de financiación privada era realmente anatema, una cuestión prácticamente vidriosa. Pues bien, he seguido trabajando en esta línea. He organizado muchas jornadas. En el año 1992 preparé un informe previo sobre la financiación de la alta velocidad a nivel de la Comunidad Europea en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones. En el año 1996 se creó una comisión de fomento para analizar los nuevos sistemas de financiación y formé parte de la misma. También he participado en bastantes foros y he escrito sobre estos temas. Por eso me he tomado la libertad de enviarles —no es pedantería— algunos de mis últimos trabajos: un libro sobre gestión y financiación de infraestructura, que actualmente está un tanto desfasado, puesto que fue hecho en el año 1997 con datos de 1996, encontrándome en estos momentos preparando otro nuevo siguiendo esa línea; un libro que publicó el SEOPAN, que, aunque abarca aproximadamente hasta el año 2000, les puede servir de referencia; un número monográfico, especial, que creo que es interesante, de la revista de Obras Públicas sobre financiación de infraestructura, el cual salió en julio o en agosto de 2000 —algunos de los temas que pueden plantearse aquí ya se reflejaron en esa revista— y un reciente artículo mío que se va a incorporar a un número extraordinario de la revista de Obras Públicas, que va a salir a la luz dentro de dos o tres días, habiendo quedado con dicha revista en que a sus señorías se les envíe un ejemplar, puesto que versa exclusivamente sobre el proyecto de ley, figurando opiniones de profesionales, catedráticos y empresarios, unos a favor y otros en contra de la ley. Creo que les puede resultar interesante. Así pues, el índice que les he enviado corresponde a la revista que saldrá publicada dentro de unos días, relativa solamente a la ley de concesiones.

Como les decía, para mí esta intervención es un motivo de satisfacción, ya que desde hace muchos años vengo reclamando en distintos foros un nuevo marco jurídico, precisamente basado en la potenciación de los sistemas de financiación APP o PPP, es decir, de asociaciones público-privadas, que dé seguridad a los dis-

tintos agentes que intervienen en todos estos procesos. Aunque existan algunas lagunas y modificaciones, se esté conforme o no con el texto o con algunos artículos del mismo, quiero manifestar desde un principio que estoy totalmente de acuerdo con la ley en general. Para mí era una necesidad, con independencia de que, indudablemente, pueda mejorarse. En estos momentos, además, con el Plan General de Infraestructuras del Gobierno y en concreto del Ministerio de Fomento, era más necesaria que nunca.

Señorías, si permiten, voy a empezar a pasar las diapositivas. Señor presidente, le ruego que me llame la atención si me extiendo demasiado, ya que a veces suelo hacerlo. No siempre hago caso a la presidencia, pero hoy procuraré hacerlo, dado que se tienen que celebrar varias comparecencias más. De todas formas, contróleme porque si no me descontrolo.

El señor **PRESIDENTE:** Será usted controlado.

El señor **PRESIDENTE DEL FORO DE INFRAESTRUCTURAS Y CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA DE TRANSPORTES DE LA ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID** (Izquierdo de Bartolomé): Para centrar el tema de la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas, voy a hacer una breve referencia a la necesidad de dicha ley, es decir, voy a justificarla, así como también que es un momento oportuno para su promulgación, voy a repasar los análisis, los fines y los objetivos de la ley, voy a mencionar cuáles son a mi juicio las principales aportaciones y voy a hacer una serie de comentarios generales que luego podrán ser objeto de debate, con independencia de que sus señorías quieran hacer algunos más.

Hemos iniciado el tema con la necesidad de una nueva ley de concesiones, que lo justificamos, en primer lugar, porque en estos momentos hay una necesidad de más y mejor infraestructura. Tengo que hacer referencia al plan general —sin hacer un juicio sobre él— exclusivamente, porque la situación de hecho en que nos encontramos es que son necesarias más y mejores infraestructuras, es necesario completar nuestra red de infraestructuras en estos momentos. En primer lugar, porque existe —como ahora veremos en un gráfico— un déficit histórico acumulado de infraestructuras que es necesario recuperar; no solamente es necesario recuperarlas y ponerlas a nivel de los países más avanzados, porque todavía hay desfases, sino que además es necesario adelantarse y adaptarlas a los fuertes crecimientos de tráficos que se esperan de aquí al 2010 o al 2020, que son crecimientos que el propio Libro Blanco de política común de transporte, publicado en septiembre de 2001, cuantifica realmente en el orden del treinta y tantos por ciento para el 2010, e incluso podría llegar a duplicarse en el 2020, con lo cual no solamente hay que recuperar esos retrasos sino que hay que adaptarlos para poder absorber esos fuertes crecimientos de tráfico que tenemos.

Como decía anteriormente, todavía estamos un poco desfasados y no hace falta ni mirar las cifras del gráfico. Por ejemplo, en la evolución del capital público en infraestructura, desde los años setenta y tantos u ochenta hasta la fecha podemos comprobar que el crecimiento de España, que partía de una situación muy inferior a la del resto de los países comunitarios, ha ido en aumento, mucho más que los demás, y nos vamos acercando a las medias de los países más avanzados, aunque todavía estamos por debajo. Hay un indicador del stock de capital fijo público por habitante en países europeos y se puede comprobar el avance que hemos hecho en relación con los otros países, pero nuestra situación real en España es que, frente a la media europea en stock de infraestructura, nos encontramos todavía muy por debajo de la media. Es necesario tender hacia esa convergencia real con otros países. El primer punto es la necesidad de mejores y más infraestructuras. El segundo es la necesidad de esas infraestructuras basándonos en la situación económica en que nos encontramos de desarrollo sostenible, de equilibrio presupuestario, bajos tipos de interés, etcétera, por lo que las infraestructuras constituyen un elemento de política económica realmente importante. Hay una comunicación de la Comisión Europea que lo pone también de manifiesto; no es una apreciación exclusivamente personal, sino que está reconocido en el sentido de que son las impulsoras del desarrollo económico sobre la base de que un aumento de la inversión en obra pública, con independencia de que sea financiación pública o privada, genera a largo plazo —esto es la economía de la oferta— un aumento en el sector productivo grande con unas elasticidades del 0,30. Es decir, que en estos momentos una inversión de 100 hace incrementar en 30 la producción en el futuro, con independencia de los efectos territoriales, de la vertebración del territorio, etcétera.

La siguiente situación es que para hacer frente a todo ese volumen de infraestructura nos encontramos con unas exigencias de política presupuestaria muy restrictiva, tanto por el cumplimiento de seguir manteniendo los criterios de convergencia económica —los criterios de Maastricht— como también por el cumplimiento del déficit cero, es decir, la ley de estabilidad presupuestaria. Ante esta situación de más infraestructura, y ante los problemas que tenemos de rigidez y de la férrea disciplina presupuestaria que se nos impone, es necesario acudir a nuevos sistemas de financiación que no afecten a los criterios anteriores. Desde este punto de vista, conforme se vaya desarrollando la ley se irán recogiendo las figuras que han ido surgiendo desde 1996 hasta el año 2000 y las que incorpora el nuevo proyecto de ley. Estas figuras o sistemas están basados en: aplazamiento

de pago, que sigue dando problemas en el futuro, porque es trasladar la deuda actual a presupuestos futuros y si no está muy controlado puede hipotecar todos los presupuestos futuros; financiación de tipo extrapresupuestario, que es la que realmente puede interesar porque no afecta al déficit y puede ser financiación pública, pero extrapresupuestaria, como en los casos de AENA, aeropuertos del Estado, etcétera; financiación privada, que es la pura, que sería el sistema concesional que tenemos. Dado que en estos momentos los problemas de rentabilidad y de poder hacer montajes financieros basados exclusivamente en la concesión tradicional, la privada, son prácticamente imposibles, porque no se alcanzan los niveles de rentabilidad financiera que están exigiendo los concesionarios, hay que acudir a los nuevos sistemas de financiación pública-privada —que comentaba anteriormente—, que son todos los sistemas de APP o PPP —participación pública privada—, que se quieren desarrollar en el futuro. También tenemos la necesidad de utilizar todos los fondos europeos, porque estamos en una situación en que hay que pensar que en el 2007 se nos pueden ir los fondos europeos, o por lo menos van a disminuir muchísimo, por lo que debemos aprovechar el efecto multiplicador que se puede conseguir de dichos fondos si realmente se utilizan de una forma racional y económica adecuada.

Todo ello nos lleva a la necesidad de que el marco jurídico actual no era suficiente para poder atacar todos estos problemas. Necesitamos un nuevo marco jurídico, dado que el marco actual se caracteriza porque está muy sectorializado, ya que solamente se utiliza para las autopistas, obras hidráulicas, pero están muy desconectados entre ellos. Aunque se ha ido modificando parcialmente en el año 1997, es un sistema anticuado e incompleto que no responde a las exigencias actuales, ofrece pocas garantías a los financiadores —por lo menos de eso se quejan todos ellos—, no incorpora la asignación de riesgos y era un sistema asimétrico, como veremos luego. Salía beneficiado el concesionario, porque en el caso de que aquello no funcionase siempre podía llorar y recibir la compensación correspondiente. Sin embargo, la ley introduce un principio de simetría, que para mí es uno de los puntos importantes, porque se va a compartir riesgos y beneficios, que es la filosofía de las APP. La filosofía de las APP no es una financiación público-privada solamente, sino que se trata de llegar a un reparto de riesgos y de beneficios. Si usted no me alcanza unos niveles de ingreso, se los compenso, pero como sus beneficios superen un determinado umbral, ese beneficio va a la Administración para repercutirlo a los usuarios descendiendo las tarifas o para repartirlo de la forma que sea, por lo que ya es un reparto simétrico, con lo que se rompe la asimetría que caracteriza el sistema actual, que no incorpora la distribución de riesgos y beneficios —como hemos dicho— y apenas contiene fondos de financiación privada, más o menos es lo que hay.

Ante esta situación, el momento actual es importante. La pertinencia de la ley es grave porque no responde a estas necesidades actuales que tenemos en estos momentos; sirve de apoyo también para el plan de infraestructuras y para alcanzar la política de gobierno de convergencia real y de pleno empleo, por las implicaciones que esto va teniendo, y responde a la filosofía y al impulso que la Unión Europea está realizando. Hay una comunicación interpretativa sobre concesiones de abril de 2000 que está inspirada un poco en el sistema español —porque los sistema de concesiones anglosajón y germánico son unas figuras desconocidas— y en estos momentos la Unión Europea quiere impulsarla a toda Europa de forma estandarizada por los problemas que hemos comentado, que son generales para Europa y no solamente de España. Está siendo tomada en consideración por todos los países y además responde a los planteamientos de nuestra Constitución, artículo 119.1.18.ª

El señor **PRESIDENTE:** Le ruego que vaya terminando.

El señor **PRESIDENTE DEL FORO DE INFRAESTRUCTURAS Y CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA DE TRANSPORTES DE LA ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID** (Izquierdo de Bartolomé): Les voy a contar una anécdota. Fui a Chile precisamente a una convención sobre concesiones de las administraciones públicas y el único bicho raro independiente que había era yo, que me habían invitado allí a participar. Cuando fui a hablar —además era uno de los últimos— me concedieron diez minutos y le dije al presidente: olvídese de eso, como comprenderá el gasto que han hecho ustedes en pagarme el viaje para venir hasta aquí no va a ser para estar solamente diez minutos y me dejaron hablar tranquilamente. Pero no voy a hacer eso y le voy a hacer caso.

¿Cuáles son los fines y el objetivo? Los fines, ya se sabe, vienen como consecuencia de lo que hemos visto anteriormente: servir de apoyo al plan de infraestructuras, introducir nuevos sistemas de financiación, clarificar —esto es importante— las nuevas relaciones Administración y sector privado. Insisto en que es importante, no lo voy a repetir luego, porque lo que ha sido un debate permanente del sector público versus sector privado y el enfrentamiento dialéctico que se ha producido, hay que romperlo totalmente. En estos momentos Administración pública y sector privado deben sentarse en la misma mesa, ser socios de un mismo negocio, compartir riesgos y beneficios y poner en marcha proyectos que son de interés económico y social y que son también interesantes para el propio sector privado, suponiendo una fuente de ingresos y además introduciendo criterios de mercado. Dotar tam-

bién de mayor protagonismo al sector privado, sobre todo en materia de financiación y de gestión, y ofrecer además garantías y seguridad jurídica a todos los agentes implicados. Esos serían los fines más o menos generales, pero podría haber muchos más.

Descendiendo a algunos objetivos más concretos —he destacado solamente las cuatro notas principales que figuran en la exposición de motivos— estaría la decisión de obras públicas, que no haré referencia a ella; otro sería la delimitación y asunción de los riesgos por el concesionario. Esto es importante, es decir, no perder la virtualidad de la concesión desde el punto de vista de no trasladar el riesgo al concesionario. Precisamente la comunicación interpretativa de la Unión Europea, que he comentado anteriormente, hace hincapié en esa transferencia del riesgo al concesionario. En más de un artículo de la ley, como el 248, se habla de proporción sustancial. Pero, ¿la palabra sustancial qué quiere decir? ¿Qué porcentaje significa sustancial? No se sabe. El otro objetivo sería la delimitación del principio de equilibrio económico en la concesión, que es importante porque se clarifica mucho con relación a las legislaciones que había anteriormente, sobre todo porque introduce un principio de simetría y se rompe el de asimetría anterior que había. Finalmente, la apertura de la concesión a los mercados de capitales, con la integración en el tráfico mercantil. Esas cuatro notas que figuran en la exposición de motivos dejan claramente delimitados esos objetivos.

¿Cuáles son, a mi juicio, las principales aportaciones? El dictamen del Consejo Económico Social fue un acierto en ese sentido para no dejar una ley totalmente independiente, sino incorporada a la Ley de contratos de administraciones públicas, con lo que se enriquece todo el marco normativo. Otra aportación sería abarcar todas las obras públicas, desarrollanado el artículo 149.1.18 de la Constitución y su aplicación a las administraciones y entidades públicas en caso de que sea el Estado el que tiene la competencia exclusiva en materia de concesiones. Hay algo importante que se trasluce y es la coordinación y colaboración de las administraciones públicas. Les comento un caso concreto de Barcelona. Tenemos un plan más o menos definido y queremos ahora que el tren de alta velocidad pase por el aeropuerto. Pero, esa inversión ¿quién la va a hacer? Se puede llegar a un acuerdo y que sea la propia comunidad autónoma la que se haga cargo del enlace desde la estación hasta el aeropuerto. Con ello se quiere impulsar muchas de las infraestructuras sobre la base de convenios no solamente sector público-privado, público-Administración central del Estado, sino administraciones en general entre ellas y sector privado también.

El objeto de la concesión. Se da gran importancia a la explotación. Con las leyes de acompañamiento de los años 1997 y 2000 se había introducido la posibilidad de incluir las zonas comerciales, pero se precisaba la incorporación de esas zonas dentro de la explotación comercial. Otra de las aportaciones importantes es poder incluir otra obra diferente, pero que tenga una relación funcional con la principal; por ejemplo, financiar con una de las nuevas radiales tramos de la M-50 o bien que, con el eje norte-sur a Barajas se pudiera financiar una de sus pistas. Siempre que dependa de un mismo ministerio y tenga una relación funcional entre las dos esa financiación de tipo cruzado de unas y otras puede ser beneficiosa y puede impulsar el desarrollo económico.

Otras aportaciones. El poder de la iniciativa de proponer y de impulsar nuevas concesiones. En otros países ya lo había, concretamente en Chile. Nuestra legislación es un modelo y es de los sistemas más avanzados que hay en estos momentos, se ha hecho también basándose en el sistema chileno e incorpora algunos aspectos que Chile ya está utilizando, concretamente que la iniciativa privada pueda iniciar el proceso para solicitar nuevas concesiones al margen de los planes que tenga la Administración correspondiente. Se admite la aplicación de peajes sombra, de los que el diputado Ayala fue un gran defensor. Con la legislación anterior esto no habría sido posible, hubiera hecho falta modificar toda la legislación de carreteras, si hubiéramos querido incorporar el peaje sombra. Se ha hecho a nivel autonómico, Murcia fue la primera impulsora y ahora Madrid, pero ya se admiten los peajes sombra. En la comisión del año 1996, de la que formé parte, me opuse al peaje sombra a nivel nacional, no a nivel de comunidad. Con la aplicación del déficit cero podemos tener grandes problemas.

Por otro lado, tenemos la posibilidad de aportaciones estatales. Hay una cuestión que para mí es de gran satisfacción, porque desde nuestra cátedra en la que llevamos trabajando en este tema, lo hemos ido proponiendo y lo ha ido recogiendo la legislación utilizando varios artículos. Es el de las concesiones de plazo corto. Concesiones a veinte años, ya no los cuarenta años máximos que establece. Cuando se está haciendo una concesión con un plazo de cuarenta o cincuenta años, las previsiones de tráfico, que es lo importante, no se pueden calcular. Se podrá hacer una estimación a diez o quince años, y con todo nos podremos equivocar en menos o en más. Pero dentro de treinta o cuarenta años no sabemos siquiera si vamos a existir. Habría que distinguir entre el riesgo, que puede ser cuantificable en términos probabilísticos, y la incertidumbre, que no tiene ninguna evaluación. Con una reducción a plazos cortos se elimina esa incertidumbre, dejamos que se pueda precisar mucho más todo el contenido de la concesión, nos equivocaremos menos en las previsiones de tráfico, y además esto nos va a permitir que si se termina la concesión, puede salir otra concesión inmediatamente con lo cual se aumenta la competencia. ¿Qué ocurre? Se podrá objetar que el montaje en veinte años no sale. Pero o bien puede haber aportaciones del Estado o bien se puede licitar también, que eso sí lo recoge

indirectamente la legislación, por el valor residual. Yo lo hago en veinte años y concedo al licitador que me ofrezca el menor valor residual en ese tiempo, con lo cual recupera la Administración ese dinero y con ese dinero ya puede volverlo a sacar. Es un procedimiento que no se ha utilizado todavía, que nosotros hemos estudiado y que a mi juicio no da problemas. No sé si habrá aquí representantes de Hacienda, pero en estos momentos son de temer, porque cualquier cosa te dicen: imputar con déficit público. Si hay que licitar por valor residual, posiblemente esa cantidad haga falta que figure en balance inicialmente, con lo cual computaría como déficit, y podríamos tener ese inconveniente.

La cláusula de progreso es importante, aunque se puede discutir luego en el debate, que quizá entra en confluencia con el apartado 1 correspondiente a las causas del equilibrio económico, es decir, volver a recuperar el equilibrio económico financiero. Se introducen —y esto Chile lo tenía ya hace tiempo— los indicadores de calidad del servicio ofrecido, con el fin de establecer ventajas o penalizaciones a los concesionales, y esto es importante.

Voy a hacer alguna reflexión más. Se favorece la financiación del mercado de capitales, pero en la financiación bancaria es curioso que se pase muy rápidamente sobre ella en la legislación. En la exposición de motivos prácticamente ni se hace referencia a la financiación bancaria, y creo que esto haría falta mejorarlo un poco y hacerlo ampliable a todos las entidades de crédito, cajas, etcétera, que no queda claro si están o no incorporadas dentro de lo que es financiación bancaria. Es un aspecto de la ley que se podría mejorar.

Comentarios a la ley, último punto. Yo creo —y eso lo podemos discutir posteriormente— que en los sistemas de financiación se parte siempre de la asunción del riesgo por el concesionario. Hay muchas fórmulas y la ventaja que se ofrece aquí es que todas ellas son complementarias. No quiere decir que haya que aplicar una sola, sino que en cada caso concreto conviene estudiar y ver qué sistemas de financiación y de gestión conviene introducir para que el sistema en su globalidad funcione con carácter de eficacia, eficiencia, etcétera.

Ya hemos comentado la financiación cruzada. También introduce (creo que esto es interesante, aunque aquí habrá distintos puntos de vista, por lo menos yo lo he podido captar fuera) el llamado contrato mixto en el artículo 130, que es la posibilidad de otorgar, como retribución al concesionario que hace una obra que no tiene explotación económica, una concesión de dominio público. Creo que esto es muy aplicable en el caso de los puertos. Se dice: Usted me hace toda la explanación, todo el dique, que no tiene ninguna explotación comercial en sí, y frente a eso le otorgo la concesión correspondiente de la explotación que haya. Que es distinto a decir: Construyo yo y luego saco la concesión. Es un cambio de mentalidad que considero importante, pero incluso a RENFE cuesta que le entre en la cabeza; a AENA menos, pero les cuesta mucho porque siguen pensando que construyen ellos y luego dan la concesión y sacan unas tasas que sirven para autofinanciarse. Pero en estos momentos lo que hace falta es no cargar los presupuestos del Estado, que financie el otro y ya está.

En el caso de ruptura del equilibrio económico queda el tema de la imprevisibilidad. Muchos catedráticos de derecho administrativo lo ponen de manifiesto y creo que llevan razón. En eso es muy estricta la Administración. El ministerio es muy estricto, la palabra imprevisible le pone un poco de uñas, pero creo que hay que concretar un poco, porque entre fuerza mayor e imprevisible hay una serie de acontecimientos que no son de fuerza mayor porque no están catalogados en el artículo 114, como fuerza mayor, pero que son ajenos totalmente al concesionario. ¿Y qué pasa ahí? Que fácilmente se mezcla con la cláusula de progreso. Es decir, si por cuestiones medioambientales me obligan a hacer un soterramiento en el resto de la ciudad, y es una inversión grande, ¿qué pasa? ¿Es que tengo obligación yo, en función de la cláusula de progreso, de realizarla? Creo que ahí es de aplicación el punto 1 de las tres causas del artículo 248. Esto lo podemos hablar.

La iniciativa de los particulares de promover concesiones para mí es un elemento impulsor realmente importante. La forma de adjudicación creo que es demasiado cerrada. En los pliegos exclusivamente se habla de concurso y de procedimiento negociado, ¿por qué no la subasta, se aplique o no, si se ha hecho una precalificación? En Inglaterra y en otros países es como se está actuando.

Los plazos de concesiones los hemos comentado ya. El principio de retroactividad existe en la disposición final tercera y no parece lógico, incluso no sé si es o no constitucional; ahí está y los expertos pueden hablar, pero intentar aplicar toda esta legislación a concesiones que ya están en funcionamiento parece un poco duro.

En cuanto al mercado de capitales, repito, no se hace mucha referencia al caso concreto de la financiación bancaria.

Señorías, señor presidente, con esto termino. No sé si me he alargado un poco, muy poquito, normalmente soy mucho más extenso, es decir, he hecho un gran esfuerzo.

El señor **PRESIDENTE:** Señorías, como habrán observado, con su profusa información, el señor Izquierdo ha consumido todo el tiempo de la comparecencia, con lo cual los portavoces no tendrán tiempo para intervenir. No obstante, vamos a procurar recuperar el tiempo a lo largo del día.

Dicho esto, la comparecencia fue solicitada por el Grupo Popular, por lo que tiene la palabra su portavoz.

El señor **AYALA SÁNCHEZ:** Muy buenos días, señor Izquierdo, para nosotros ha sido un placer tenerle aquí esta mañana y reconocer y recordar otros momen-

tos en los cuales su luz y sus conocimientos sobre los temas de financiación privada en infraestructuras nos iluminaron para poder poner en ejecución no sólo la redacción de leyes regionales sino, incluso, la ejecución de obras que están hoy funcionando por uno de los métodos que este proyecto de ley trata de extender a todo el territorio nacional. Poco podemos decir después de lo que ha señalado acerca de su visión de la ley, porque nos ha ilustrado sobre el análisis de la misma e incluso sobre los puntos en los que podía tener alguna mejora.

A mí me gustaría, siguiendo el régimen que venimos utilizando en estas comparecencias, para tener conocimiento de las opiniones sectoriales sobre el proyecto de ley, señalar algún matiz, al hilo de su intervención, al igual que harán otros portavoces, para que, al final, haga una intervención global en respuesta a todos ellos.

Quizá convendría volver a destacar las posibilidades que abre esta ley no sólo para las obras de infraestructuras conocidas tradicionalmente, a las cuales focalizamos como posibilidad de dar concesiones, que son normalmente las infraestructuras de transportes, cualquiera que sea su modo, sino también la posibilidad que abre para otro tipo de infraestructuras, tal y como estamos viendo ejemplos en el resto del mundo. No está de más recordar que en el Reino Unido las APP, las asociaciones público-privadas, que definió y defendió de forma brillante en el libro que ha facilitado, se han extendido, repito, tanto a hospitales como a cárceles y a trenes de cercanías, etcétera. Me gustaría que eso quedara remachado y remarcada su posibilidad con este proyecto de ley.

Otro tema importante es el del peaje en sombra. Quizá fuera mejor la redacción del artículo 31 del anteproyecto que la del 246.4, pero, en cualquier caso, creo que es una fórmula viable y que con la significación que usted ha señalado —y me gustaría que la volviera a remarcar— en cuanto a las garantías mínimas para disminución de riesgos no supone un incremento del déficit.

También me gustaría profundizar algo más en la posibilidad del encarecimiento de los riesgos en cuanto a la imprevisiblidad, para saber si disminuyen las garantías por parte de la Administración, por cuanto creo que no tiene por qué darse ese supuesto si se ha hecho un buen análisis económico financiero, de la misma manera que en el sector puramente privado la financiación de la construcción de una fábrica y su explotación también está asumiendo unos riesgos, incluso de incertidumbre, como usted ha significado, que en dicho ámbito exclusivamente privado no suponen un aumento de los costes financieros por el riesgo de explotación, que es a lo que usted se ha referido. No quisiera agotar más el tiempo porque me parece que ha sido muy extensa y elocuente su intervención. Le vuelvo a agradecer su presencia y su magnífica exposición.

El señor **PRESIDENTE:** El señor Izquierdo tomará nota y contestará al final a todos los portavoces.

¿El portavoz del Grupo Parlamentario Socialista desea intervenir? **(Pausa.)**

Tiene la palabra el señor Segura.

El señor **SEGURA CLAVELL:** El señor Sedó, diputado del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), y quien les habla estábamos realmente entusiasmados escuchando la intervención de don Rafael Izquierdo. No me quiero adelantar a lo que estoy convencido que va a proponer el señor Sedó, en absoluto. Una vez más ponemos de manifiesto que el encorsetamiento temporal empobrece el trabajo de esta Comisión en temas tan relevantes.

Quiero decirle al señor Izquierdo que sin duda alguna es un auténtico privilegio escucharle porque innegablemente es uno de los más prestigiosos académicos españoles del sector, que ha hecho una gran aportación a nuestra sociedad durante muchos años, dirigiendo, además, un departamento que coopera con la Administración pública. Nosotros recibimos en el día de ayer el esquema que nos acaba de explicar. Sin duda alguna vamos a extraer propuestas del mismo, que ya teníamos previstas de cara al debate futuro y a posibles mejoras. Quisiera decirle, aunque él estime que es improcedente, que llevamos muchos años leyendo sus aportaciones académicas, siempre en la misma línea de mejora, en distintas publicaciones. No le voy a formular ninguna pregunta en concreto porque quizás quede abierta otra posibilidad futura.

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

El señor **SEDÓ I MARSAL:** En primer lugar, quisiera transmitirle nuestro agradecimiento por la información que nos ha hecho llegar y nuestro saludo desde el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). Asimismo le agradecemos sus rápidas explicaciones en el día de hoy, porque en esta casa el reloj siempre nos está amenazando.

Su intervención y su documentación se va a traducir en poco trabajo de enmiendas porque, dada la temática que usted nos ha explicado, la ley no se presta a sacar un gran volumen de enmiendas. Aún así, necesito que usted me hable más. Yo he comentado con el señor Segura que, establecer el tiempo de la comparecencia, según las normas, en treinta minutos para que usted nos pueda explicar todo el tema, creemos que es insuficiente. Por eso, pediríamos a la presidencia que estableciese de la manera que fuese posible —incluso después del plazo de presentación de enmiendas y antes del debate en Comisión de todas las enmiendas de los grupos— una intervención única del profesor Izquierdo, toda una mañana, para que nosotros pudiésemos aprender mucho de lo que él sabe. El es profesor y nosotros en este caso quisiéramos ser alumnos. Pediríamos de esta manera —no sé si habrá que hacerse formalmente,

por escrito, aunque creo que no— que la comparecencia se pudiera prolongar en otra comparecencia, aunque sea después del plazo de presentación de enmiendas, para no tocar las fechas que están fijadas en estos momentos por la Mesa. Si pudiéramos tener su comparecencia antes, mucho mejor, pero ya no voy a tanto. Este es un tema que corresponde a la Mesa y que tendremos que plantear formalmente. Yo haré preguntas en su momento, porque las tendré.

Las dudas de nuestro grupo se encuentran en algunos puntos, no en su totalidad, en temas del competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo. Aquí es donde se pueden presentar roces porque la ley entra muchas veces a declarar básicos temas que están reglamentados y recogidos en sentencias del Tribunal Constitucional, pero esto son temas de discusión que corresponden a otro esquema que no es el suyo.

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

El señor **RODRÍGUEZ SÁNCHEZ:** De las palabras del señor Izquierdo, muy elocuentes desde el punto de vista de hacer en términos generales una alabanza de la ley que propone el Gobierno, se deduce que estamos en un marco donde parece que lo más positivo es aceptar la política del déficit cero y aceptar además que la iniciativa privada debe tener un papel crucial y fundamental no solamente en la participación de los planes de obras públicas del Gobierno sino también casi prácticamente en su planificación y en su explotación, lo que desde mi punto de vista es más grave porque se extendería y abarcaría incluso a infraestructuras de servicios públicos fundamentales como serían la educación, la sanidad o incluso los servicios carcelarios.

Desde este punto de vista, quisiera hacerle unas preguntas al señor Izquierdo. Primero, si no le parece que un modelo de este tipo mezcla la responsabilidad de la Administración en última instancia con la garantía del negocio privado en obras de carácter público que deberían estar garantizadas y gestionadas por la propia Administración.

Segundo, si no cree que con este modelo de planificación privada en gran parte, de explotación de la obra y de servicios adyacentes no vamos a provocar que se limite más la concurrencia entre empresas, porque usted sabe que hasta ahora para participar en contratos de la Administración pública las empresas tenían que tener la garantía de contar con suficientes elementos técnicos y humanos. Ahora tienen que estar capacitadas para participar en la explotación de la obra y de los servicios adyacentes, con lo cual está claro que tendrán que ser grandes empresas e incluso empresas transnacionalizadas. La ley no oculta esa lanza a favor de la transnacionalización.

En tercer lugar, me gustaría preguntarle si no cree que esta ley puede provocar un sistema de relaciones entre las distintas administraciones de claro hegemonismo por parte de la Administración central, obligando y sometiendo a las otras administraciones a un criterio de subordinación tan excesivo que acaben siendo apéndices de grandes diseños privados y públicos, desde el punto de vista de la Administración central.

Por último, quisiera preguntarle lo siguiente: ¿No le llama la atención que solamente se practique aquí una filosofía, que se pretexta en nombre del déficit cero, cuando en el resto de los Estados de la Unión Europea, y en concreto en Alemania, en Italia o incluso en Francia, no se practica ese tipo de política?

El señor **PRESIDENTE:** En relación con la petición in voce que ha hecho el señor Sedó, del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), quiero comentarles a sus señorías lo siguiente: la comparecencia del señor Izquierdo se ha desarrollado según lo aprobado por la Mesa. El tiempo es marcado por el Reglamento y por la Mesa, y éste ha sido tres veces superior al previsto por la Mesa. No existe ningún encorsetamiento cuando es tres veces superior a lo que la Mesa había previsto. Comprendo que puede haber señorías que quieran convertir la Comisión en una vivienda permanente, en un *gran hermano;* todo el día en la Comisión y todo el día discutiendo. También comprendo que puede haber señorías que quieran convertir la Comisión en un paso rápido, en una línea de AVE. En cualquier caso, la Mesa y el presidente se limitan a cumplir los tiempos recogidos en el Reglamento.

No obstante, como el señor Sedó ha hecho una petición muy concreta, le ruego que la traslade a la Mesa de la Comisión por escrito, porque existen procedimientos para que eso se pueda producir. La Mesa de la Comisión lo resolverá de forma adecuada para que todos los grupos que lo quieran, si todos los grupos están de acuerdo, puedan tener acceso a mayores intervenciones que la del señor Izquierdo, que también a esta presidencia le ha parecido muy interesante. Con esto creo que aclaro lo que sus señorías han solicitado.

Doy la palabra al señor Izquierdo, volviéndole a rogar brevedad en la intervención, puesto que ya estamos muy desfasados en el tiempo. El ser breve no significa privarnos de la gran dotación documental y de conocimiento que tiene el señor Izquierdo.

Tiene la palabra, señor Izquierdo.

El señor **PRESIDENTE DEL FORO DE INFRAESTRUCTURAS Y CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA DE TRANSPORTES DE LA ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID** (Izquierdo de Bartolomé): Voy a ser breve porque las preguntas realmente lo son, y así eludo mucho el debate.

En primer lugar, mi agradecimiento a los diputados señor Segura y señor Sedó. Aunque la Mesa lo estime fuera de procedimiento, el día que quieran nos podemos reunir los tres y podemos pasar una mañana completa en la Universidad o en cualquier despacho para hablar todo el tiempo que queramos. Yo me ofrezco, con independencia de que institucionalmente se pueda o no realizar.

Antes comentaba el diputado señor Ayala la posibilidad de otras obras, etcétera. Esto quizás está un poco relacionado con lo que el representante del Bloque Nacionalista Galego apuntaba sobre el papel de la Administración. En este caso, la Administración se ve reforzada y lo que la ley hace es delimitar claramente cuáles son sus funciones, que debe actuar, por un lado, como un órgano regulador y, por otro, como un órgano de control. Se puede poner en duda en qué caso la gestión puede ser más eficaz si se traslada al sector privado a través de cualquiera de los sistemas de gestión interesada. Yo creo que lo que hace la ley es delimitar claramente, sobre todo en la fase de explotación, cuáles son las funciones que debe de tener cada uno de los agentes, tanto la Administración pública como la Administración privada.

También hay que tener en cuenta, y es la tendencia general en todos los países con independencia de ideologías, el nuevo papel que el Estado empieza a jugar ya en la economía, porque el Estado en todo momento debe pasar de explotar una obra a contratar un servicio; es el cambio de concierto que existe. Hablando de hospitales, ¿qué es lo que queremos? No es función del Estado construir hospitales, contratar a los médicos, etcétera. Si esto lo puede hacer mejor y en mejores condiciones el sector privado, lo que tiene que contratar es un servicio de cama, pagando tanto por cama, hay que tener las camas que sean, y si cumple, bien, y si no cumple, fuera, es decir, hace falta un marco regulador muy concreto y un marco de control muy claro. Ese es mi punto de vista. En ese sentido, sale reforzado y sale clarificado.

Por lo demás, el papel de la Administración continúa en la cláusula de progreso, los indicadores de calidad que se pueden implantar, controlar y continuar. El capítulo III, de la sección 4.ª, hablando de las prerrogativas de la Administración, tiene una relación enorme de puntos. Yo creo que no se menoscaba el papel de la Administración, sino que lo que se hace es clarificarla totalmente y dar entrada a un sector que puede realizar unas prestaciones con eficiencia, eficacia y criterios de mercado, según mi punto de vista.

El tema del peaje sombra ya lo habíamos hablado con el diputado Ayala, como comentábamos anteriormente, e indudablemente estoy conforme. No sé si es mejor la versión anterior porque no la recuerdo en estos momentos, pero lo que sí es cierto es que es una figura que no viene muy desarrollada en la legislación y que convendría desarrollarla aquí de forma más concreta. Hay que tener en cuenta si es viable o no es viable. Depende de los casos, porque el peaje sombra no es un sistema para financiar nuevas infraestructuras, hay que dejarlo muy claro, sino más bien de modificación, de mejora, de ampliación de prestación de un servicio. ¿Que lleva consigo indudablemente unas inversiones? De acuerdo, pero el objetivo no es la construcción de una nueva carretera sino la modernización, la ampliación, etcétera, con lo cual el riesgo de tráfico es mucho menor, y ese es el criterio que se siguió en Inglaterra. Pero el peaje sombra no surge en Inglaterra sino en Bélgica, y precisamente por no haberlo planteado bien en años anteriores, hubo un desastre tremendo y tuvieron que ser revertidas todas las concesiones de peaje sombra a la Administración y cambiar totalmente el sistema.

Tiene peligro y por eso yo en el año 1996 me opuse a ello. Ahora ya han pasado diez años y la cosa va cambiando, pero en países que todavía no tienen consolidado un sistema totalmente consensual de partidos, de política, etcétera, llegar a unos compromisos de veinte o treinta años es muy peligroso, porque no sabemos si cambia un gobierno, si va a cambiar la legislación, y hay un riesgo político grande. Esto en el Reino Unido, que tiene una gran cultura y una gran tradición política, sí se puede hacer, pero en nuestro caso yo siempre lo he temido, por lo menos en el año 1996.

Por otro lado, el problema que ya se tiene es el que he comentado anteriormente, es el problema que tiene Portugal. Uno de los problemas del déficit de Portugal, del 4 por ciento del PIB, se debe al programa de autopista de peajes, o sea, de peajes sombra. ¿Por qué motivo? Ellos han estado presumiendo en nuestro país diciendo que están desarrollando un plan a una velocidad tremenda y sin ningún problema para hacer los montajes financieros, etcétera. Pero, ¿a base de qué? De trasladar el riesgo a la Administración. ¿Qué ha ocurrido? Que Bruselas ha dicho que el hecho de trasladar el riesgo —qué cantidad de riesgo es la palabra sustancial, no se sabe— a la Administración supone introducir en el balance del Estado esa inversión, supone, desde el punto de vista de la contabilidad nacional, que se contabiliza en ese momento, con lo cual repercute directamente en el déficit. Portugal, que estaba muy bien, en cuanto han empezado a buscarle las cosquillas, ha pasado todo a balance del Estado, y es una de las causas de ese déficit. En esto hay que tener cuidado. Se puede hacer en algunas de forma muy cauta, quizás a nivel regional, las más emblemáticas; ya son relativamente rentables, ya tienen un tráfico, con lo cual el riesgo es mucho menor. Anteriormente comentábamos el caso de Murcia, que cuando se puso en explotación superaba ya el máximo que se había supuesto al principio. Es decir, hay que hacerlo en casos muy concretos, porque puede ser un elemento peligroso, puede haber una ruptura en el proceso por cuestiones de riesgo político o bien por una serie de cir-

cunstancias. Desde este punto de vista, hay que tener cuidado y haría falta desarrollar un poquito más este tema.

La imprevisibilidad. Con el término imprevisible me estoy refiriendo a que no tengan relación alguna con el tráfico, con la demanda de tráfico, es decir, que el tráfico sí lo puedes prever, mejor. El tráfico es un riesgo que debe correr el concesionario, pero puede haber otra serie de actuaciones que no inciden en el tráfico directamente, que son ajenas totalmente a él, y ésas posiblemente hiciera falta incorporarlas dentro de lo imprevisible. El mismo soterramiento, bien por cláusula de progreso, o bien en virtud del artículo 224, ¿dónde lo metemos y qué hacemos? ¿Es imprevisible, no es imprevisible? Hay que verlo. Lo que sí es cierto que si se admite la cláusula de imprevisibilidad, el riesgo disminuye y los gastos financieros van a disminuir, luego los montajes van a ser más fáciles de hacer.

En cuanto a la relación entre la Administración central y las administraciones locales, yo creo que el espíritu de la Administración central no es de hegemonía o de poder sobre las administraciones locales; al contrario, se quiere establecer el diálogo y convenios en cada caso concreto con las administraciones locales para poner en marcha una serie de infraestructuras que necesita esa región y que necesita la nación. Es un poco de suspicacia considerarlo desde ese punto de vista. De todas formas, quizás se pueda instrumentar en los reglamentos alguna normativa que precise un poco el alcance de esas relaciones.

Señorías, me podría extender mucho más en cada uno de estos temas, pero el señor presidente no me ha dejado.

El señor **PRESIDENTE:** Gracias, señor Izquierdo. Sabemos que podría usted extenderse todo lo que quisiera, puesto que conoce la materia magníficamente, pero yo creo que ha ilustrado usted extraordinariamente a la Comisión. Además se acaba de presentar una moción, que se canalizará a través de la Mesa, por la que es posible que volvamos a vernos, con lo cual todos estaremos encantados.

Señorías, terminada la comparecencia del señor Izquierdo, suspendemos la Comisión por treinta segundos para dar paso al nuevo compareciente. **(Pausa.)**

Señorías, ruego a los portavoces presten atención porque voy a comunicarles que el compareciente don Eduardo Cortada Segarra, que estaba previsto que interviniera a continuación del que nos acompaña, nos ha mandado una nota diciendo que ha sufrido un accidente menor —debemos congratularnos porque no haya sido grave— que le impide asistir a la Comisión. Nos dice que nos mandará sus notas por correo, con lo cual cabe la posibilidad de recibir estas notas y que la Comisión se encuentre satisfecha con lo que nos ha enviado, o cabe la posibilidad de introducir una nueva comparecencia en los trámites subsiguientes, en función de lo que los grupos estimen oportuno. Eso será, repito, a petición de los grupos y la Mesa lo considerará, pero sepan los señores portavoces que no va a comparecer.

Quería aprovechar también esta ocasión para dejar constancia de nuestro más sentido pésame, en nombre de la Mesa, de los portavoces y me imagino que de todos los diputados, por el fallecimiento de la suegra del portavoz del Grupo Popular, don Fernando López-Amor, y un cuñado suyo. Ha tenido la desgracia de que en breve espacio de tiempo se han producido dos defunciones. Actualmente se encuentra en el funeral de su suegra. Por tanto, que quede constancia de nuestro pesar por esos fallecimientos.

— DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ (Rey González). (Número de expediente 219/000383.)

El señor **PRESIDENTE**: A continuación pasamos a algo más grato, como es darle la bienvenida a don Jacinto Rey González, que no sólo nos acompaña ahora sino que ha estado haciéndolo antes, con lo cual habrá disfrutado de la comparecencia del señor Izquierdo, como lo hemos hecho todos. El señor Rey González es presidente de la empresa constructora San José y amablemente ha venido, a petición del Bloque Nacionalista Galego, a informarnos sobre el proyecto de ley.

Tiene la palabra.

El señor **PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ** (Rey González): Voy a intentar abreviar y recuperar un poco el tiempo, si es posible.

En principio, plantearé una valoración general del proyecto de ley. En líneas generales, se puede hacer una valoración positiva del mismo, toda vez que recoge la realidad social del momento en que se va a aplicar la norma, elemento sociológico evolutivo del derecho, ya que el proyecto de ley posibilita la participación de la sociedad civil, y en concreto del empresario privado, en el desarrollo de la sociedad, mediante la creación de estructuras y servicios que van a contribuir al citado desarrollo. En este sentido, el contrato de concesión de obras públicas, que es regulado de una forma específica y sistemática, resulta un instrumento adecuado para el citado fin, coordinando la iniciativa pública con la privada.

Al mismo tiempo, merece destacarse como otro aspecto positivo del proyecto la creación en el artículo 130 de una nueva figura jurídica distinta del contrato de concesión de obras públicas, que es la financiación de una obra pública mediante concesión de dominio público para aquellos supuestos en que la obra no sea susceptible de explotación económica, en cuyo caso la contraprestación de la Administración es la concesión de dominio público en una zona de servicios o área de

influencia de la obra. Esta flexibilidad de la ley va a posibilitar que la iniciativa privada se realice tanto en el ámbito de la obra pública susceptible de explotación económica como en la construcción y conservación de obras que no son susceptibles de rentabilidad económica directa para el concesionario, quien, sin embargo, será recompensado de otra forma. En resumen, también en este aspecto se va a favorecer el desarrollo de los intereses generales de la sociedad. Esta es una valoración del proyecto de ley a nivel global.

A nivel de aspectos concretos subrayaría los siguientes, que contribuyen a valorarlo también de forma positiva; los apartados negativos los veremos al final. Los aspectos positivos concretos serían la configuración del contrato de construcción y explotación en régimen de concesión con unos caracteres que potencian su utilización, a saber: se matiza el principio de riesgo o ventura, además, y dado que el contrato de concesión de obra pública es de larga duración, se establecen mecanismos que mantienen el principio de equilibrio económico en la concesión, artículo 248, posibilitando, mediante la ampliación del plazo de la concesión o la modificación de las tarifas, que el concesionario no se vea perjudicado en los casos de alteraciones excepcionales de las circunstancias que se tuvieran en cuenta en el inicio de la relación contractual.

Se establecen diferentes modos de financiación privada, artículo 253, entre los que destacan la emisión de obligaciones que pueden contar con aval del Estado, de las comunidades autónomas, o incluso de las entidades locales, y además la posibilidad de incorporar a títulos negociables los derechos de crédito del concesionario. Es indudable que al facilitar el proyecto la financiación se están sentando las bases para fomentar el contrato de concesión de obras públicas. Merece la pena destacar también la posibilidad de que la Administración del Estado u otras administraciones públicas puedan aportar recursos públicos para la financiación conjunta de la obra a través de subvenciones, aportaciones dinerarias o no dinerarias, préstamos participativos, etcétera.

Se fomenta la figura del subcontratista, artículo 237, al poder la Administración imponer al concesionario la subcontrata de un porcentaje de la obra. Esta posibilidad se refuerza con el hecho de que el concesionario pueda introducir en sus ofertas el porcentaje mínimo que vaya a subcontratar con terceros. De esta forma, el proyecto permite que la figura del subcontratista se mantenga y se potencie, teniendo en cuenta la problemática que en el sector existe al respecto.

En el ámbito de potenciar la iniciativa privada, el artículo 227.5 de la ley permite la presentación de estudios de viabilidad de eventuales concesiones, que podrán ser retribuidos tanto si el autor del mismo resulta adjudicatario de la concesión como si no. De esta manera es indudable que se abre, al margen del contrato de concesión de obras públicas, otro campo de negocio para las empresas, como es el de la preparación de los estudios de viabilidad. Merece también señalar como aspecto positivo de la ley, artículo 260, la aplicación del orden jurisdiccional civil para todas aquellas cuestiones relativas a la financiación privada reflejadas en el capítulo IV de la ley. Parece evidente que tratándose en este caso de intereses privados sean los tribunales de lo civil quienes resuelvan las cuestiones litigiosas que se planteen. Estos son los aspectos que consideramos positivos de la ley.

Como aspectos negativos, hay uno genérico. Si bien en la legislación básica que en el proyecto regula el contrato de concesión de obras públicas es competencia exclusiva del Estado, artículo 149 de la Constitución, se deben introducir modificaciones en el proyecto que, respetando el principio de competencia exclusiva del Estado, den, sin embargo, mayor participación a las comunidades autónomas en las fases de iniciativas, ejecución y explotación de la concesión. Todo ello en el marco de la colaboración y coordinación entre administraciones públicas, que establece la disposición adicional segunda, apartado primero del proyecto.

Otro aspecto negativo y muy importante, quizá el más importante, que creemos que sería conveniente que sus señorías tuvieran en cuenta, sería que en el ámbito de la iniciativa privada, en los llamados estudios de viabilidad, artículo 227, se habla del silencio administrativo. Parece razonable que estudios de viabilidad solventes técnicamente puedan ser rechazados por la Administración por el mero silencio administrativo. Acudir a la figura del silencio administrativo sin tener que motivar la resolución de la denegación puede suponer que el privilegio de la discrecionalidad de la Administración se torne en arbitrariedad, desanimando a los empresarios privados a invertir tiempo y recursos económicos en la presentación de estudios de viabilidad de concesiones que pueden ser sin más rechazadas. Si lo que se pretende es evitar que se produzca y se presenten estudios sin rigor técnico que obligan a la Administración a un trabajo innecesario, se pueden establecer requisitos, filtros, por ejemplo, depósito de fianzas que puedan perderse sin estudio rechazado por falta absoluta de rigor técnico, etcétera. Esto debe servir de filtro, pero jamás se debe acudir a la figura del silencio negativo; la iniciativa privada, que representa o constituye una acción, es decir, un actuar positivo, no debe ser rechazada con el silencio negativo que representa todo lo contrario, es decir, el no hacer.

Después de estos dos conceptos negativos haré una sugerencia. Voy a sugerir que las concesiones no debieran tener limitada la caducidad y al llegar a su término se deberían volver a licitar y así sucesivamente. Con esto se evitaría que en los últimos años el concesionario abandone progresivamente el mantenimiento de la concesión, con grave deterioro de la misma, manteniéndose, por el contrario, indefinidamente por la iniciativa privada, que rentabilizaría el mantenimiento en las diferentes variables de tiempo, y lo que es más

importante, mantendría siempre en perfecto funcionamiento el motivo de su negocio y, a fin de cuentas, el servicio a los usuarios.

El señor **PRESIDENTE:** Damos paso, a continuación, a las intervenciones de los grupos, comenzando con la del peticionario, el señor Rodríguez, del Bloque Nacionalista Galego, que tiene la palabra.

El señor **RODRÍGUEZ SÁNCHEZ:** En primer lugar, quiero agradecer la comparecencia del señor Rey, especialmente después de sus palabras, suficientemente escuetas pero clarificadoras. Además, quiero hacerlo porque felizmente encontramos una posición que, si bien participa de muchos elementos filosóficos del proyecto de ley, nos educa en relación con algunos temas que pueden resultar preocupantes.

Ha aludido a la necesidad de una mayor participación o de contar con las comunidades autónomas a la hora de la planificación y la gestión de todo tipo de obras que se realicen a través de este modelo de contrato de concesión de obra pública. Efectivamente, para nosotros también es uno de los aspectos más preocupantes de la ley. Otro aspecto negativo que ha señalado son los posibles comportamientos discriminatorios de la Administración a través del silencio administrativo y, por tanto, la cabida de posicionamientos de arbitrariedad, que también deben ser eliminados de la ley. Por último, la tercera cuestión negativa, que también compartimos, es el hecho de que debe haber una preocupación en cuanto a las infraestructuras o las obras que son cedidas o que están en régimen de concesión a través de distintos elementos —el señor Rey indicó uno— para que se mantengan en perfecto estado de uso durante todo el período que dure la concesión y, por tanto, lo necesario que sería buscar soluciones para que la concesión de obra no provocase hiatos o soluciones de continuidad que perturbasen su servicio y su utilización por los usuarios en perfecto estado.

Dicho esto, quisiéramos preguntar algunas cuestiones al señor Rey. ¿No ve en la ley algún peligro de que la concentración empresarial aumente tan sensiblemente que prácticamente acabemos en un régimen de monopolio de planificación, construcción y gestión de las obras que fueron contratadas por este sistema? Es decir, ¿no va a aumentar el proceso de concentración de las grandes empresas que se dedican a las obras públicas, con peligro de un demérito en el necesario pluralismo que garantice la competencia?

En segundo lugar, ¿no piensa que esta ley va a provocar que haya una mayor actividad de las empresas, precisamente en las zonas con gran actividad económica y, por tanto, con mayor rentabilidad dentro del Estado español? Es decir, ¿no se contribuirá con este modelo a que en vez de disminuir aumente el desequilibrio territorial del Estado en infraestructuras de todo tipo?

En tercer lugar, usted, como representante de una empresa constructora que legítimamente persigue la rentabilidad económica y que juega además con las reglas del actual mercado —de ahí se puede entender su postura positiva al proyecto de ley del Gobierno—, ¿no cree que posibilitar la iniciativa de personas naturales y jurídicas privadas en el planteamiento de obras, de infraestructuras, es excesivo para un Estado en el que debería primar no sólo el equilibrio territorial sino también un control claro de los servicios públicos por parte de la Administración?

Por último, ¿no cree que sería mejor, desde el punto de vista no de grandes empresas monopolistas sino de importantes empresas constructoras pero con la suficiente pluralidad, que hubiese una política de obra pública basada en unos Presupuestos Generales del Estado que no estuviesen sometidos al déficit cero y no ir por esta vía en la que, al final, siempre habrá que pagar, alguien tendrá que pagar? Hay obras que constituyen servicios públicos y que si no funcionan —estoy por asegurarlo— tendrá que acabar pagándolas el Estado; hay obras que si fracasa su gestión inevitablemente tendrá que hacerse cargo de ellas el Estado. ¿No le parece excesiva esta apertura de la obra pública, no en la construcción sino también en la gestión del servicio al capital privado? ¿No piensa que este es un modelo que al final va a hacer crack y que alguien se va a tener que encargar de superar este crack?

El señor **PRESIDENTE:** Van a intervenir los grupos y usted, señor Rey, si es tan amable, va tomando nota y al final contesta a todos.

El señor **PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ** (Rey González): ¿A todos? No es por nada, señor presidente, pero si es así me pone usted en inferioridad de condiciones por mi capacidad de contestar a todo el mundo, porque me olvidaré de algunos conceptos.

El señor **PRESIDENTE:** Va usted anotando las preguntas y si quiere, si lo estima necesario, después se las pueden repetir.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Segura.

El señor **SEGURA CLAVELL:** En primer lugar, vaya la salutación del Grupo Parlamentario Socialista a don Jacinto Rey, que amablemente se ha prestado a comparecer ante esta Comisión para llevar a cabo unas reflexiones que nos ha expuesto muy didácticamente: un primer paquete de aspectos positivos en algunos de los artículos de la ley a los que ha hecho referencia y un segundo paquete con dos componentes que estima que deberían ser mejorados. Pero me ha parecido entender que la globalidad de la ley la ha encontrado positiva.

Nosotros entendemos que usted es el presidente de un grupo que ha ido creciendo en potencia en los últimos años, como hemos visto todos los ciudadanos, y que está avalado por su experiencia gestora a lo largo de las últimas décadas. Obviamente, usted no ha elaborado la ley, luego no le vamos a someter a preguntas de naturaleza jurídica, sino que más bien le vamos a pedir alguna impresión basada en su experiencia profesional. Nos gustaría conocer cuál es su impresión respecto a que en el proyecto de ley, que surge como consecuencia de la intención de la Administración pública de incentivar la participación de la iniciativa privada en la financiación de obra pública, echemos en falta que no exista una especie de anexo con un listado más o menos amplio, genérico, de actuaciones en infraestructuras en las que entraría la iniciativa privada; es decir, de la misma manera que en su momento se aprobó el Plan hidrológico nacional como una ley, con un texto articulado que traía un anexo de obras, quiero que usted tenga muy claro cuando salga de aquí que lo que se ha venido denominando plan de infraestructuras es un conjunto de actuaciones que tiene previstas el Gobierno pero que no ha sido remitido por el Consejo de Ministros a las Cortes Generales; es decir, las Cortes Generales no han analizado ni debatido sobre el plan de infraestructuras 2000-2007 ó 2002-2010.

En primer lugar, como constructor, ¿usted cree que ofrecería mejores horizontes al sector la aparición de un anexo en materia ferroviaria, en actuaciones portuarias, en carreteras, etcétera?

En segundo lugar, obviamente eso no le compromete a usted. Si le parece oportuno, nos da…

El señor **PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ (**Rey González): Señor presidente, si me permite, yo creo que es una arbitrariedad no contestar a todos…

El señor **PRESIDENTE:** Perdone, señor Rey. Usted tendrá su tiempo de intervención cuando corresponda reglamentariamente. Mientras tanto, usted va anotando las preguntas que le vayan haciendo y si luego quiere alguna aclaración sobre ellas, la pide cuando esté en el turno de palabra. Es que hay que tener un procedimiento, no estamos en medio de una discusión trivial en una sala, sino que estamos en medio de una comparecencia parlamentaria y tiene unas reglas.

El señor **PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ (**Rey González): Señor presidente, pero soy un ciudadano.

El señor **PRESIDENTE**: Sin duda es usted un ciudadano y va a tener sus derechos perfectamente reconocidos.

El señor **PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ (**Rey González): Le quiero decir que soy un ciudadano y, si contesto independientemente a cada uno de los señores, me parece que tendré más oportunidad de ser más claro.

El señor **PRESIDENTE:** Señor Rey, usted no se preocupe que todo el mundo lo hace y usted será capaz de hacerlo, porque ha demostrado claridad en su exposición. Cuando le llegue el turno, tendrá usted el uso de la palabra.

Señor Segura, puede usted seguir.

El señor **SEGURA CLAVELL:** Señor Rey, en el primer punto no sé si me expresé con claridad. Yo quería saber si usted cree que el sector de las empresas constructoras españolas o el sector financiero puede aclararle las perspectivas de los años próximos en las actuaciones más relevantes que el Estado español promoverá. En segundo lugar, quiero invitarle a que si en los próximos días usted y sus equipos de expertos juristas asesores estiman que puedan mejorarse algunos de los contenidos de la ley desde la perspectiva del desarrollo de la globalidad de las infraestructuras y los servicios públicos, este grupo parlamentario, y estimo que los demás, estaríamos encantados de recibir sus sugerencias en positivo.

El señor **PRESIDENTE:** ¿El señor Sedó quiere intervenir? **(Asentimiento.)** El señor Sedó, del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), tiene la palabra.

El señor **SEDÓ I MARSAL:** Señor Rey, quiero saludarle en nombre de mi grupo y excusarme. No he podido estar presente en su intervención, por tanto no voy a cometer la descortesía de hacerle preguntas sobre algo a lo que a lo mejor ya se ha referido. Leeré atentamente su intervención y podré sacar consecuencias.

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

El señor **ORTIZ GONZÁLEZ:** Doy mi bienvenida al señor Rey, como es natural y como es de cortesía, y con ella mi felicitación y mi congratulación de que la valoración global que ha hecho del proyecto es claramente positiva. Así se desprende de las primeras palabras de su intervención. En relación con esa apelación a algunos aspectos negativos, como los ha llamado él, —yo rectificaría y diría aspectos que son mejorables o perfectibles—, la posición de mi grupo naturalmente va a ser estudiarlos y revisarlos cuidadosamente, de forma singular en lo que concierne al silencio positivo o negativo en los estudios de viabilidad. Seguramente, el planteamiento que tiene el texto sobre el silencio negativo no es el correcto, como ha subrayado el señor Rey, pero el silencio contrario, el positivo, es enormemente arriesgado en la Administración española. Habría que buscar una fórmula que salvara lo que de

cierto, de fondo, tiene su observación, pero sin establecer descaradamente el silencio positivo.

Por otro lado, no tanto como pregunta, sino como simple sugerencia, quiero recordar al portavoz del Grupo Socialista y a pesar de todo amigo, señor Segura, que el plan de infraestructuras no ha tenido una aprobación formal. El señor Segura de pronto nos sorprende con un formalismo increíble. El plan de infraestructuras es algo de lo que se viene hablando en esta Comisión hace dos o tres años. Ha habido presentación por el ministro del ramo en todas las formas y maneras. Que el señor Rey no se considere ligado a esa especie de planes quinquenales que tienen resonancias soviéticas en ese listado de obras tranquilizaría al señor Segura, pero poco tienen que ver con el fondo de la cuestión, que es que hay un plan de infraestructuras que se está siguiendo, con aprobación en el Consejo de Ministros, aunque no con aprobación por este Congreso. Consiguientemente debe considerarse liberado de esta cuestión. Entiendo que un empresario con las palabras del ministro y con la existencia del plan de infraestructuras tiene bastante y es irrelevante la formalidad de la aprobación por el Congreso de los Diputados de algo que concluya con un listado de obras. Otro tanto cabría decir de la política de déficit cero. Es un tema político. El portavoz del Bloque ha preguntado al señor Rey y el señor Rey es muy dueño de contestarlas como le parezca bien, pero la política de déficit cero en concreto y el contrato de concesión de obras públicas tienen que ver bastante poco a la hora de valorar y de apreciar la bondad o menos bondad del proyecto de concesión de obras públicas.

Nada más, presidente, no quiero extenderme, sobre todo porque entiendo que hay razones para congratularse de que la valoración del proyecto por parte del señor Rey sea claramente positiva.

El señor **PRESIDENTE:** El señor Rey tiene la palabra. Le vuelvo a recordar, señor Rey, que el procedimiento que establece la Cámara para estos debates es un procedimiento reglado y que de ninguna manera le limita a usted sus derechos. Usted tiene todo el derecho a responder; se hace además en beneficio de que todos tengan reconocidos sus derechos. Yo le quiero decir como anécdota que la primera vez que yo tuve oportunidad de hablar en una Cámara me exasperaba oír que alguien hablaba de algo que yo había dicho y que no lo interpretaba bien y yo no podía interrumpirle. En beneficio de la libertad de expresión hay que esperar a que hablen todos y a que se establezca un turno, pero tendrá usted sus derechos reconocidos. Y no se preocupe, si necesita usted cualquier aclaración, puede volver a repreguntar y en cualquier caso la presidencia amparará cualquier intervención que tenga que hacer.

Tiene usted la palabra.

El señor **PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ (**Rey González): Perdón por mi falta de conocimiento del protocolo de la Comisión. Yo he estado en la comparecencia anterior y me pareció que se preguntaba y se contestaba grupo a grupo; habrá sido un error. Me parecía que la capacidad de escuchar a todos y poder contestarles perdía frescura en las opiniones, pero pido disculpas, presidente, y paso a intentar contestar las preguntas de cada uno de los grupos.

El representante del Bloque Nacionalista Galego me preguntaba si veía un peligro en esta ley por la concentración de las empresas constructoras en nuestro país. Yo sinceramente veo esta ley muy positiva, muy importante para las empresas, y creo que las concentraciones o no de las empresas en los mercados libres es un resultado del mercado. Las empresas quieren hacerse mayores, como en toda evolución, porque las empresas nacen, crecen, en algunos casos se reproducen y mueren. Conocemos muy pocas empresas que sobrevivan a cien años o a doscientos años. Afortunadamente, eso permite generar nuevas oportunidades. Si no, las gentes como yo, que hemos empezado prácticamente de cero, no tendríamos ningún posicionamiento en el mercado. Por tanto, considero que no hay ningún peligro de concentración, que hay una posibilidad muy importante en el mercado para que se dinamice tremendamente la iniciativa privada, que, en otros países como Estados Unidos, en el que yo también trabajo, es potenciada, valorada y respetada tremendamente. Que no tenga una estructuración que funcione a golpe de boletín. Yo soy muy partidario de ello y creo que no hay ningún peligro de concentración.

En cuanto a su segunda pregunta relativa a una mayor actividad en las zonas que tienen más capacidad económica y menos en las que no la tienen, particularmente a mí me parece que donde más posibilidades hay es donde hay menos desarrollo. En los países que están muy desarrollados, las posibilidades son menores. Lo único que hay que tener es imaginación y rentabilidad; si no hay rentabilidad, no hay posibilidad de desarrollo. El desarrollo es un hecho común y las zonas poco desarrolladas del mundo o de un país son zonas de posibilidad. Sus políticos, sus gobiernos tienen que tener imaginación precisamente para poder atraer esas inversiones; eso es el futuro. Cuanto menos desarrollo, más posibilidades de negocio tiene una empresa, es muy normal. Yo trabajo en América del Norte y mi nivel de posibilidades tiene una ventaja, se multiplica por 50; si yo trabajo en Washington, puedo multiplicar por 50 estados mi posicionamiento allí. En América del Sur o en Alemania, donde también trabajo, o en Francia el nivel de posibilidades cuanto mayor es el desarrollo, es muchísimo menor. Para mí está claro.

En la tercera pregunta relativa a las personas privadas de libertad y de actuación me he perdido. Si me puede repetir la tercera pregunta, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE:** Señor Rodríguez, quiere formularle la tercera pregunta, si es tan amable.

El señor **RODRÍGUEZ SÁNCHEZ:** Sí, señor presidente. La ley dice que puede haber a iniciativa de personas naturales y jurídicas privadas a la hora incluso de la planificación de la infraestructura; que sea a iniciativa de ellas, no del Estado.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Rey.

El señor **PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ** (Rey González): Eso me parece un enriquecimiento todavía mayor. Cualquier ciudadano en este país puede presentar una iniciativa. Tiene un río, no hay un puente, no se puede hacer un vado; ese vecino puede montar el vado —estamos hablando, por ejemplo, de nuestro territorio— o montar cualquier tipo de artilugio que sea una mejora para la comunidad. Me parece importantísima esta ley. Se hablaba de alguna manera de los aspectos negativos, pero yo creo que hay aspectos positivos. La ley en general es muy positiva y muy importante para nuestro país, para las empresas y para los ciudadanos. Los aspectos negativos están, por ejemplo, en el silencio administrativo, porque a mí me parece que no puede ser, cuando una gente se gasta recursos, que la contestación sea el silencio administrativo. Perdón, estoy mezclando los temas, pero, señor presidente, mi capacidad es limitada.

Habla usted de una política de privatización basada en presupuestos, de la política de obras basadas en el presupuesto del Estado y si no, me parece excesiva la apertura. Yo llevo toda mi vida trabajando y en un porcentaje importante trabajando para el Estado. En este país he hecho muchas facultades, y en Portugal y en otros sitios, también en Estados Unidos. Trabajo para el Estado pero también para lo privado, en general trabajo un cincuenta-cincuenta, y sinceramente esta ley me parece impresionante, una gran apertura para las empresas, una gran oportunidad. Esto sí que es libertad de mercado y libertad de posibilidades para todas las empresas. En Estados Unidos no es un problema de capital, es un problema de conocimientos, de imaginación, de osadía. Esta ley permite todo esto y en ese sentido está clarísimo.

No sé si le he contestado a todo.

El señor **PRESIDENTE:** Siga usted contestando a las demás preguntas, si es tan amable, señor Rey. No se preocupe.

El señor **PRESIDENTE DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA SAN JOSÉ** (Rey González): Don José Segura, perdón, señoría, usted preguntaba si esta ley es poco minuciosa y no entra en la especificación de los tipos de estructura, etcétera; me parece que era su primera pregunta. Don José Segura, usted es catedrático en la Universidad de La Laguna y tiene que tener muy claro que lo más importante de esta ley es la libertad. Yo soy un enamorado de la libertad y la defiendo allí donde voy si puedo. Esta ley establece el campo de juego y unas reglas, y que jueguen los jugadores que quieran. Don José Segura, yo creo que lo importante de esta propuesta es que se puede jugar; nos da nada más un campo y unas reglas y dice y ahora proponga lo que usted quiera imaginar. Eso es vital, da vitalidad y fuerza a nuestro país; los privados van a estar ahí y van a plantear sus soluciones. Es más, cuando yo hacía el planteamiento, sobre el cual nadie me ha preguntado, relativo a las autonomías, lo hacía en el sentido de restricción empresarial. ¿Por qué? Porque la descentralización de las infraestructuras en nuestro país está ya en gran parte en las autonomías. Si sólo podemos plantear ideas al Estado, se queda pequeño; por eso yo decía que nos hace falta que sea en todo, porque cada cual ve su problema más cerca en su autonomía. Don José Segura, de verdad —no sé si estoy cometiendo una incorrección dirigiéndome por su nombre, pero nos conocemos hace muchos años—, lo más importante de esta ley precisamente es la libertad, no ata, no circunscribe, no dice que, para jugar al voleibol, tiene un campo de tanto por tanto. No, no. Aquí hay un solo campo y una sola regla muy amplia, muy clara y muy importantes; el resto lo tenemos que poner los privados. Yo creo que es lo importante de esta ley y lo que puede dar un nuevo impulso en este país a todo este proceso de concesiones, etcétera.

Sugerencias. Nuestro equipo jurídico ha estudiado muy seriamente esta ley. Lo que yo he leído ha sido muy verificado. Desde que recibimos la invitación del Congreso nos ha interesado muchísimo; ya lo estábamos, porque para nosotros son nuestras reglas de juego, es nuestra vida, es el trabajo de todos los días. La habíamos estudiado mucho y lo hemos planteado claramente. Quizás en la lectura árida, donde no hay el calor de la palabra, uno se pierde de alguna manera en el concepto del aspecto positivo o negativo, que decía don Luis Ortiz. Yo creo sinceramente que no podemos aportar más porque hemos aportado la globalidad del filtraje de cada uno de los artículos respecto a lo que significa para nosotros como empresa. Todos nuestros planteamientos son positivos, remarcamos lo más positivo. Si tuviera que subrayar algo de esta ley diría que lo más importante es la libertad, un campo de juego y unas reglas en nuestro país. Todo el mundo nos quiere circunscribir, existe un intento de que sigamos siendo vasallos, es un hecho inercial. Lo más importante para mí de esta ley es la libertad que da. Cualquier ciudadano de este país puede presentar su proyecto, su idea, puede ser apoyado, puede ser avalado por el Estado, puede financiar y el Estado apoyar, porque la idea es importante. Estamos valorando la capacidad, no estamos valorando la gran empresa. Es más, si la ley se empieza a circunscribir (ahora puentes, ahora aeropuertos) a cada una de las especialidades, pierde su fuerza. La gran fuerza que tiene es precisamente ese gran campo de juego.

El señor **PRESIDENTE:** Gracias, señor Rey. Yo creo que ha contestado claramente. No obstante, si algún grupo considera que no ha respondido alguna de sus preguntas, puede volver a preguntar. **(Pausa.)** Ya ve usted que ha satisfecho a todos los grupos. Por tanto damos las gracias al señor Rey por su presencia y suspendemos la Comisión treinta segundos para despedirle y recibir al próximo compareciente. **(Pausa.)**

— DEL SEÑOR DIRECTOR DEL INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (Bayona Rocamora). (Número de expediente 212/001172.)

El señor **PRESIDENTE:** Vamos a reanudar la sesión con la siguiente comparecencia. Como ya advertí anteriormente a sus señorías, el siguiente compareciente era don Eduardo Cortada Segarra, presidente de ANESCO, que se ha disculpado con la Comisión por haber tenido un accidente, afortunadamente no grave. Por tanto, pasamos a la comparecencia de don Antoni Bayona Rocamora, a quien damos la bienvenida a la Comisión. Es director del Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya —y perdonen la pronunciación estrambótica que pueda hacer del catalán—. Quiero decirle que la sustanciación de la comparecencia es de la siguiente forma. Tiene usted la palabra por un tiempo breve, pero no excesivamente limitado, porque se trata de dar una primera visión de la ley; a continuación intervienen los portavoces y, si usted es tan amable. va tomando nota de lo que los portavoces le vayan indicando. Finalmente, les contesta usted a todos. Si a lo largo de su contestación, necesita cualquier aclaración, lo hace saber a la presidencia y volveremos a requerir la intervención de los portavoces.

Si el señor don Antoni Bayona está preparado, tiene la palabra.

El señor **DIRECTOR DEL INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA** (Bayona Rocamora): Señorías, en primer lugar, deseo hacer rápidamente una presentación personal. Como acaba de decir el presidente, soy director del Instituto de Estudios Autonómicos. Quizás les pueda ser útil que les comente que es un organismo que depende de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que está creado desde hace bastantes años, desde el año 1985, y que tiene como función general la realización de estudios relacionados con el desarrollo y con los problemas del ámbito de la autonomía. Una de las funciones que realiza el instituto es el seguimiento de los procesos legislativos que se desarrollan en el Estado español, además de en Cataluña, precisamente para analizar los aspectos que hacen referencia sobre todo a los temas competenciales, al respeto a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, especialmente en el caso de Cataluña. Por esa razón, mi intervención, a diferencia de otras, dada la naturaleza de las personas que he tenido ocasión de ver en la lista, se va a centrar en ese aspecto concreto de comentarles los aspectos del proyecto de ley relacionados con la distribución de competencias, porque creo que vale la pena, aunque sea en un espacio breve, hacer énfasis sobre dos cuestiones que quisiera adelantarles. En primer lugar, la naturaleza de la ley como ley de carácter básico, con lo que eso significa, con la repercusión que comporta sobre las competencias legislativas que tienen las comunidades autónomas en materia de contratación pública y, en segundo lugar, un aspecto de la ley que no afecta directamente a la regulación del contrato de concesión de obras públicas, porque además está incorporado en las disposiciones adicionales de la ley, pero que tiene especial importancia desde el punto de vista competencial. Se refiere a unas reglas de prevalencia concretamente, relacionadas con las competencias del Estado sobre obras públicas en relación con las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas que tienen las comunidades autónomas. Estos son los dos centros de atención que les quiero comentar. He olvidado decir que, además de director del Instituto de Estudios Autonómicos, quizá pueda serles de utilidad saber que soy también profesor de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona.

Entrando en la primera cuestión que les he enunciado, referida al carácter básico de la ley, les diré que el contenido tan detallado, tan preciso de la regulación que contiene el proyecto de ley sobre un contrato específico como es el contrato de concesión de obras públicas permite ya establecer unas ciertas dudas sobre si realmente estamos ante un proyecto de ley que debería —y ahora justificaré esa afirmación— limitarse al establecimiento de una regulación de carácter básico. Es difícil discutir que en ese caso concreto no nos encontramos ante una competencia legislativa exclusiva del Estado, porque en ese punto —a diferencia de otros en los que no está tan claro— hay una distribución de competencias que se deriva de la Constitución y de los estatutos, especialmente de la Constitución, que es muy precisa, cuyo artículo 149.1.18.ª, establece la competencia del Estado para dictar la legislación básica, con lo que queda muy claro este punto en materia de contratos y concesiones administrativas. Cuando las comunidades autónomas asumen en los estatutos de autonomía, como ha sucedido, no una competencia de naturaleza reglamentaria sino una verdadera competencia legislativa, para ejercerla en el marco de las bases, deberíamos estar hablando de una competencia de naturaleza legislativa, para que les quedara a las comunidades autónomas un ámbito para elegir y actuar entre diferentes opciones reguladoras, porque la esencia del Poder Legislativo, a diferencia del poder reglamentario, se halla precisamente en la capacidad de tener un margen para adoptar diferentes opciones legislativas.

Eso es lo que en teoría la doctrina mayoritariamente había definido en ese tipo de situación competencial, es decir, una competencia estatal limitada a los elementos básicos, a una regulación uniforme pero mínima, y después el respeto a una competencia legislativa —y enfatizo esta palabra— de las comunidades autónomas. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en términos generales, tiene una doctrina en la misma dirección. No es un fenómeno nuevo pero en los últimos tiempos se puede ver una cierta tendencia a agravarse, el que se está produciendo —y el caso que estamos ahora contemplando podía ser un ejemplo singular y específico de ello— una cierta desnaturalización de ese esquema teórico de distribución de competencias, por la sencilla razón de que cada vez más, en uso de su competencia básica, el Estado está presentando propuestas de textos normativos en los que es difícil entender que está estableciendo solamente unos principios o reglas básicas y, al mismo tiempo, dejando un espacio propio al ejercicio de la competencia legislativa por parte de las comunidades autónomas. Hay una tendencia expansiva en el uso de la competencia básica, por lo que yo me atrevería a decir que se está produciendo una progresiva desnaturalización del esquema de distribución competencial.

Decía antes que este proyecto de ley es un ejemplo de ello. Si vemos los antecedentes en materia de legislación sobre contratos de las administraciones públicas, lógicamente con posterioridad a la Constitución, podremos constatar cómo se han ido dando pasos en el sentido que les acabo de comentar. Por ejemplo, hasta el año 1995 no se dictó una nueva Ley de contratos de las administraciones públicas. Precisamente la ley se aprueba en el año 1995, con lo cual no es que las comunidades autónomas no tuvieran bases a las que atenerse, es que era una situación relativamente amplia en cuanto a sus posibilidades de desarrollo, porque se tenía que aplicar lo que el Tribunal Constitucional dijo en su momento: método deductivo de las bases de la legislación preconstitucional. Incluso, el Estado se demoró hasta el citado año para dictar una ley formal de bases, con lo cual estamos hablando de un período, a partir de la constitución de las comunidades autónomas, muy extenso de tiempo. Se dicta esa Ley de bases formal de contratos de las administraciones públicas en el año 1995, pero puede observarse cómo en esos últimos siete años ha habido un desarrollo aún mayor de esa legislación básica, un incremento a través de leyes tales como fue, en 1999, la reforma de la Ley de contratos de las administraciones públicas, las leyes de acompañamiento de los presupuestos, que también introdujeron nueva normativa y, finalmente, en un marco ya de por sí bastante amplio como último punto de referencia, el texto refundido del año 2000, que es el texto marco que hay que tener en cuenta en relación con la legislación actual en materia de contratos de las administraciones públicas. Hay un elemento importante a subrayar —es un dato que también pone de relieve las consideraciones que estoy haciendo— y es que el actual texto refundido ya contiene una regulación básica sobre el contrato de concesión de obras públicas. Hay una regulación no muy amplia, pero podríamos considerar que en ese caso está cumpliendo su función de normativa básica, si tenemos en cuenta que hay que respetar ese espacio a favor de las comunidades autónomas. Sin embargo, nos encontramos con que el proyecto de ley que tenemos encima de la mesa añade ahora un nuevo título al texto refundido, con una regulación mucho más amplia de esa modalidad contractual, con lo cual es difícil discutir que no se esté produciendo, al menos objetivamente, una ampliación notable de las normas básicas en relación con la situación y con el marco al cual deben sujetarse las comunidades autónomas.

Quisiera también hacer referencia al contenido de la competencia básica, porque hay un elemento singular que hay que resaltar. Se podría considerar —el propio Tribunal Constitucional ha dado pie a que se considere así y voy a citar una sentencia del mismo— que en las competencias relacionadas con el artículo 149.1.18.ª de la Constitución no se está estableciendo propiamente una competencia básica general sino dirigida al cumplimiento de unas determinadas finalidades, las de asegurar específicamente un tratamiento común de los ciudadanos, de los administrados, ante las diferentes administraciones públicas. Ese sería el *leit motiv* de todas las competencias, entre ellas las de contratos y concesiones, que están incluidas dentro del 149.1.18.ª, lo que ha llevado al Tribunal Constitucional a considerar que la lógica y, por tanto la finalidad y, en cierta forma, el alcance de la competencia básica en materia de contratos debería dirigirse —y cito textualmente la sentencia número 141/1993— al establecimiento de las garantías de publicidad, igualdad y libre concurrencia que aseguren un tratamiento común de los ciudadanos por parte de las administraciones públicas. Los elementos básicos deberían asegurar esos principios, pero no ir más allá, no controlar otros aspectos del régimen regulador de los contratos. Una interpretación de esa jurisprudencia sobre esas competencias nos llevaría a enfatizar aún más los problemas que yo apuntaba sobre la desnaturalización de ese supuesto de competencias compartidas entre Estado y comunidades autónomas.

Tampoco deberíamos olvidar otro aspecto importante, la contratación, que es un mecanismo instrumental para la actuación de otras competencias de las comunidades autónomas y un elemento a considerar desde la perspectiva de la capacidad de autoorganización y actuación de las comunidades autónomas, elemento que debería tenerse en cuenta a la hora de valorar la incidencia de esa regulación básica. Se trataría de respetar un ámbito propio de la comunidad autónoma en esa materia, en la medida en que estamos no regulando un ámbito material per se sino un elemento instrumental de la actuación, lo que engarza con ese objetivo, que

debería ser esencial, de la legislación básica de garantizar la igualdad, los principios generales del trato con los ciudadanos, los aspectos más relacionados con la actuación de la Administración pública y el régimen de los contratos en el aspecto interadministrativo, que sería otra faceta. En este punto he avanzado los aspectos más importantes que quería comentar sobre las distintas competencias para no alargar más mi intervención, aunque lógicamente podemos discutir ese tema.

Quisiera pasar al segundo aspecto que había anunciado y que valoro de una forma crítica, y es que las disposiciones adicionales del proyecto de ley, especialmente la segunda y la tercera, abordan una cuestión colateral pero de una indudable trascendencia, cual es la forma de solucionar los posibles conflictos de intereses, competenciales si ustedes quieren, que pueden producirse cuando el Estado utiliza su competencia reconocida en la Constitución para planificar y ejecutar obras públicas de interés general en relación con las competencias que en materia de organización del territorio, urbanismo y obras públicas tienen las comunidades autónomas, cómo resolver una situación que puede generar conflictos. Hay que asumir que puede haber un conflicto de intereses; está muy claro. Ahora bien, ¿de qué forma se pueden resolver esos conflictos? Leyendo esas disposiciones adicionales, la ley adopta una posición muy simplista y decantada hacia la perspectiva del Estado adoptando el principio de prevalencia. Las disposiciones comienzan diciendo: «En defecto de acuerdo, prevalecerán…» Con esta frase parece como si se diese por sentado que probablemente no habrá acuerdo y que el proyecto de ley quiere dejar claro que hay un principio de prevalencia; si lo podemos arreglar, bien y, si no, que quede muy claro que prevalecerán las competencias del Estado. Esa solución es para mí de dudosa constitucionalidad porque, si se lleva a cabo como solución general, implica el sacrificio de unas competencias reconocidas en la Constitución y en los estatutos de autonomía, competencias que legítimamente tienen las comunidades autónomas. Lo que me extraña —ese sería un punto a reconsiderar— es que el proyecto de ley quiera establecer claramente esa regla de la prevalencia como solución drástica y definitiva y, en cambio, no se preocupe previamente de intentar regular unos mecanismos y un procedimiento participativo para que el Estado y las comunidades autónomas puedan llegar a un acuerdo. Se puede hacer ingeniería jurídica en el buen sentido de la palabra e imaginar mecanismos paritarios o de arbitraje en esas situaciones y dejar como solución excepcional y no normal una posible preeminencia de la decisión estatal cuando se hayan agotado todos los mecanismos procedimentales y haya habido un intento de equilibrar y compensar dos intereses legítimos de competencias. También son legítimos en el sentido político del término porque las comunidades autónomas expresan una decisión política y el Estado obviamente también en el sentido de establecer o imaginar procedimientos para intentar conciliar los intereses en juego. Ese sería un elemento necesario e indispensable de la ley para abordar el tema. Se puede apuntar que lo han intentado, lo intentan e incluso lo tienen formalizado algunos Estados de naturaleza federal en los que bien por regulación legislativa, bien por una práctica de la cooperación entre federación y Estados, no se entendería el establecimiento de una fórmula —como la que diseña el proyecto de ley en estos momentos— que obedece a una idea cuasi jerárquica de relación entre las diferentes administraciones públicas que no basada en el principio del respeto a la autonomía y a la capacidad de cesión propia, dentro de esa idea de autonomía, de ejercicio libre y equilibrado al mismo tiempo de las competencias.

Quisiera poner de relieve un último aspecto que no comenté al principio y que conectaría con lo relativo a la distribución de competencias, que vendría a ser un argumento más a favor de la tesis que estoy expresando aquí, que es el hecho de que con este nuevo proyecto de ley se están creando nuevas normas básicas muy detalladas ya en materia de contratación administrativa. No deberíamos olvidar que el proyecto de ley —y no es una cuestión específica de éste sino que se produce en la mayoría de los proyectos de ley— establece también una disposición adicional segunda en la que se prevé una posible *vis* expansiva de la intervención estatal, en ese caso por vía reglamentaria, utilizando siempre esa expresión comodín y tan genérica de: cuando se considere oportuno establecer el complemento indispensable de la regulación básica establecida en la ley. Si sumamos todos estos elementos y la ley es precisa y concreta, existe una posibilidad que queda indeterminada y que la tendrá que interpretar casi discrecionalmente, y con el riesgo de que pueda serlo arbitrariamente, el Gobierno cuando ejerza su potestad reglamentaria, si sumamos esos elementos, como decía, el panorama de ese desequilibrio competencial que les comentaba al principio se acentúa. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha dicho que puede haber bases por vía reglamentaria, pero no deberíamos olvidar que lo ha establecido con carácter excepcional. Lo deseable sería fijar un principio que debería cumplir el legislador para no dejar en manos del Gobierno la interpretación de cuándo cabe el complemento indispensable sino que el legislador intentara precisar algo más cuáles pueden ser esos ámbitos para que hubiera un control posterior de una desviación o un exceso competencial en el ejercicio de esa potestad reglamentaria.

El señor **PRESIDENTE:** A continuación, como peticionario de la comparecencia tiene la palabra, por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), el señor Sedó.

El señor **SEDÓ I MARSAL:** Señor Bayona, quiero darle las gracias por acudir a esta comparecencia a solicitud de mi grupo.

Mi intervención va a ser muy corta. Si el proceso hubiese sido distinto y hubiésemos empezado a hablar los grupos, le habría pedido que me informara sobre los aspectos competenciales que presenta el proyecto de ley, pero su señoría ya ha contestado a esa pregunta y nos ha proporcionado una información muy extensa. Su comparencia se ha solicitado para que quedara constancia y todos fuésemos conocedores de lo que mi grupo y Cataluña opinan respecto a estos temas.

Se ha referido su señoría a evitar posibles colisiones y ha presentado un esquema. Quisiera que profundizara de qué modo se podría realizar. Nos ha hablado también de que existen países que lo tienen y nos gustaría que nos ampliara la información incluso citando algún país, pues de esta manera queda más grabado en la memoria de las personas que tendremos que discutir después sobre este tema.

Las disposiciones adicionales son las más preocupantes. Encontramos en ellas un exceso de declaración básica incluso en temas que son casi reglamentarios. Como existe jurisprudencia y sentencias que declaran que básicas, sí pero reglamentos, no, nos gustaría preguntarle qué camino se debería tomar para que todos estuviésemos de acuerdo en el desarrollo de las futuras obras o concesiones amparadas por esta ley.

El señor **PRESIDENTE:** Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Morlán.

El señor **MORLÁN GRACIA:** Bienvenido, señor Bayona. Ha introducido su señoría una serie de elementos que son buenos tener en cuenta. Ha hablado —y voy a aprovechar su doble condición de catedrático de derecho administrativo y responsable público— de desnaturalización de la distribución competencial, estima que esa desnaturalización supone una invasión competencial y cuando ha hecho referencia a las disposiciones adicionales, afirma de que puede haber un problema de constitucionalidad, puede darse el caso de que esta regulación tal y como se establece tenga base suficiente para un recurso de inconstitucionalidad.

Como imagino que usted sabrá, la incorporación a la Ley de contratos ha sido una recomendación del Consejo de Estado. Cuando se incorpora el título V de este proyecto de ley a la Ley de contratos se establece desde mi punto de vista una contradicción o una cierta anomalía en cuanto a su comparación con los títulos I y II de la Ley de contratos, cuando hace referencia a la definición de los contratos. En aquel se habla de una concesión de obras públicas para construcción y explotación, o solamente para la explotación, y en la Ley de contratos se habla de contrato de obra pública, de gestión de servicios públicos y de asistencia técnica. ¿Usted cree que entre ambas definiciones, el título V del proyecto de ley y la Ley de contratos, hay contradicción o inseguridad a la hora de aplicarlos? Porque si hablamos de concesión de obras públicas hay que saber en qué medida está vinculada al contrato de obra pública o a esa concesión de explotación con el contrato de gestión de servicios públicos. Da la impresión de que es una especie de pegote —entre comillas—, que se ha añadido a la Ley de contratos y que no se ha resuelto el problema de las posibles contradicciones que pueda haber entre el título V y el resto de la norma. En el título I de la ley, cuando se habla de la concesión de la Administración del Estado y de las entidades de derecho público se establece una diferenciación de contratos a los que se les ha aplicado unas normas u otras en función de determinadas condiciones. Eso se establece en la Ley de contratos y en el título V parece que se unifica todo en una misma concesión. Me gustaría que nos aclarara si existe ese problema que detectamos. Habla de desnaturalización de competencias y nos ofrece una fórmula para solucionar los conflictos entre las diversas instituciones, pero a mí me gustaría saber si tiene usted alguna fórmula para que se recupere la normal estructura de una ley, para evitar que normas básicas que están consideradas en el proyecto de ley como tales no lo sean. ¿Qué quitaría usted de este proyecto de ley para estimar que es natural con la distribución competencial?

El señor **PRESIDENTE:** El Señor Otxoa, en nombre del Grupo Vasco (PNV), tiene la palabra.

El señor **OTXOA DE ERIBE ELORZA:** Don Antonio Bayona, sea usted bienvenido doblemente, porque es la primera vez que oigo hablar de lo que para nosotros es problemático en esta ley, que es lo que entendemos como una clara invasión competencial.

Han pasado por aquí personas que nos han hablado de las excelencias de esta ley, lo que para nosotros es dejar las puertas abiertas a la invasión del terreno de la obra pública por parte de la empresa privada, y la capacidad para comer la carne del jamón y dejar el hueso. Es un problema, pero vamos a centrarnos en lo que usted nos ha venido a explicar. En el ámbito competencial y autonómico tenemos poco que afirmar porque comulgamos prácticamente con todo lo que usted ha dicho, pero quisiera remarcar algo.

A nuestro juicio, se están empleando constantemente leyes instrumentales, incluso de acompañamiento, para modificar leyes básicas y con eso se está desnaturalizando la distribución competencial entre el ordenamiento básico y competencias básicas, y las competencias de desarrollo. Creemos que esta ley, como otras muchas, peca de reglamentista y deja puertas abiertas para concretar más. ¿No le parece a usted que se está empleando una norma instrumental genérica para remarcar algo que ya estaba perfectamente delimitado en las leyes sectoriales? Ya se han defendido las competencias exclusivas del Estado en puertos, aeropuer-

tos, ordenación territorial, etcétera, sin necesidad de este nuevo marco que establece la preeminencia del Estado en todos los instrumentos de ordenación territorial. Es uno de los problemas importantes de esta ley. Todas sus disposiciones adicionales van más allá de lo que en un principio debieran prever, concretamente la disposición adicional segunda en su apartado cuarto introduce una coordinación obligatoria que se refiere a que el informe del Estado sea obligatorio y vinculante para dar plenitud jurídica a la competencia de ordenación territorial, sin cuya conformidad el plan quedará incompleto. Esta condición se establece ante la afección del ejercicio de las competencias estatales, es decir, no aparece ante la invasión de una competencia estatal. Difícilmente se puede hacer una actuación que no entre en la posible afección del ejercicio de las competencias estatales. Llegamos a un punto en el que cualquier actuación territorial va a quedar supeditada al final a un informe central. Me gustaría oír qué opinión le merece a su señoría este hecho. También me gustaría saber qué le parece la la ampliación de los plazos de explotación de los cuarenta a los sesenta años y los veinticinco en el caso de explotación. En nuestra opinión, se da una libertad de actuación que no tiene límites demasiado claros en la ley, se da una potestad a la Administración para hacer unas ampliaciones sin la predeterminación exacta de las condiciones necesarias.

Como grupo, participamos de la inquietud del recorte y la colisión inexorable de competencias que este tipo de leyes va a traer en el futuro. No es este el camino de entendimiento entre las diferentes administraciones, pues solamente conlleva enfrentamientos posteriores, que veremos en el futuro si no modificamos las pautas de entendimiento entre administraciones, lo cual es, en nuestra opinión, triste.

El señor **PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor Ayala, en nombre del Grupo Popular.

El señor **AYALA SÁNCHEZ:** Quiero darle las gracias, señor Bayona, por su comparecencia y por su aportación a la serie de comparecencias que estamos celebrando en apoyo de la mejor comprensión del proyecto de ley del contrato de concesiones.

Quizá haya echado en falta, pero, en ningún caso, se lo demando, una valoración general sobre la ley, no sólo desde el punto de vista de los ejercicios competenciales correspondientes al ordenamiento de competencias como a su posterior ejecución, que son los dos casos concretos a los que se ha circunscrito. Nos habría gustado conocer su valoración, ya que es director de un instituto que estudia los proyectos de ley —me imagino que no sólo de carácter autonómico sino también estatal e incluso de otras comunidades autónomas—, respecto al ejercicio de las competencias.

Tengo que empezar afirmando que su análisis me ha parecido muy serio. Del mismo se deduce el carácter personal de sus manifestaciones. Por otra parte, en ningún caso ha expresado con seguridad la invasión de competencias autonómicas del proyecto de ley, porque su señoría ha dicho que le parece que se está produciendo un proceso paulatino de desnaturalización de competencias, no que se produzca una invasión competencial. Mi grupo no comparte por supuesto su opinión, aunque la respeta, no sólo por una cuestión ideológica, que no es tal, sino por una cuestión jurídica y de desarrollo constitucional.

Es cierto que la Ley 13/1995 supuso una modificación de la Ley de contratos del Estado, por otra parte preconstitucional, y la ley de 1999, posterior, que yo recuerde —quizá pueda estar equivocado—, no está sujeta a recurso de inconstitucionalidad. En el marco en el que se tienen que desarrollar y desenvolver las competencias, de carácter básico, o de otro carácter, la Ley de contratos, de la que este proyecto es complemento y ampliación, no está sujeta a duda inconstitucional. Por otra parte, tuvimos ocasión de escuchar al secretario general técnico del Ministerio de Fomento, que dio una minuciosa explicación de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional acerca del ejercicio y atribución de competencias en esta materia, que es también digno de recordar. La manifestación hecha aquí y que ha llevado a que esta ley no se tramite como un texto independiente sino complemento del título V de la Ley de contratos del Estado, que es la reforma del artículo 130, que es modificado y luego ampliado, implica que estamos dentro de lo que hasta ahora eran reconocidas como competencias básicas del Estado.

De lo que usted ha manifestado sobre la legislación básica, hemos de entender que se trata de que el ciudadano español de cualquier comunidad pueda tener un trato igual en sus relaciones básicas con la Administración, que es imprescindible en una ley de carácter instrumental, como aquí han reconocido no solamente su señoría sino también otros portavoces de grupos parlamentarios. Respetando su opinión, entiendo que no se produce desnaturalización alguna y que estamos ante una legislación necesaria, acorde con nuestros tiempos que respeta escrupulosamente las competencias legislativas de las comunidades autónomas y en ningún caso las invade. Buena prueba de ello es el distinto punto de vista que ha realizado en su segundo análisis sobre las disposiciones adicionales segunda y tercera, donde ha puesto más énfasis en el análisis de la segunda que en el de la tercera.

La disposición adicional segunda hace especial hincapié e impone como principio regulador del desarrollo de esta ley el deber de colaboración, coordinación y cooperación entre las administraciones, así como la obligación de articular la planificación y construcción de obras públicas de interés general con los planes de ordenación territorial urbanística. Así se establece como frontispicio en el cual la Administración del Esta-

do, las administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales (no hemos hecho referencia a ellas, pero deberíamos hacerlo porque no parece coherente decir que se está invadiendo competencias de las comunidades autónomas y olvidarnos de las capacidades en materia de urbanismo, no de ordenación del territorio, de las entidades locales cuando el proyecto de ley pone el acento en las dos) tienen la obligación de articular la planificación con los principios de colaboración, coordinación y cooperación. De acuerdo con esos principios, prevalecen las competencias del Estado, no en lo que se refiere a intereses del Estado, a cuestiones que puedan ser opinables, sino a competencias estatales exclusivas, de la misma manera que la comunidad autónoma impondrá —podemos apreciarlo en algunas leyes de desarrollo autonómico, como en la Ley 4/1997, de la región de Murcia, que regula cuestiones parecidas a ésta— que sus competencias exclusivas prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico de las administrciones locales y de los ayuntamientos en los cuales ejerce la competencia. Esta referencia a la competencia exclusiva del Estado supone precisamente el respeto de las competencias exclusivas de la comunidad autónoma o, contrario sensu, de las administraciones locales. En consecuencia, no entiendo que podamos hablar de sacrificio de competencias autonómicas porque lo que hace el proyecto es respetarlas.

Le señalo a usted y al resto de portavoces de los grupos parlamentarios que es interés del Grupo Parlamentario Popular que no existe duda alguna respecto a lo que desde el punto de vista legal, jurídico, constitucional y jurisprudencial tiene que ser la distribución competencial en una ley que tiene vocación de duración y que tendrán que ser muchos años y muchos Gobiernos los que la deban de aplicar en beneficio de nuestra vertebración territorial y del desarrollo de nuestras infraestructuras, de la naturaleza que sean, porque no podríamos imponer una legislación que fuera a ser derogada al primer cambio político. El resto de las disposiciones adicionales segunda y tercera gozan del mismo carácter en cuanto a que el informe del Estado solamente se realizará en el marco de las competencias propias, respetando las competencias de la comunidad autónoma en la ordenación del territorio, que es a lo que se refería el apartado cuatro de la disposición adicional segunda, a la cual usted no ha hecho referencia, pero sí otro portavoz.

No le voy a hacer ninguna pregunta, porque su intervención se refería a su punto de vista en cuanto al ejercicio competencial y no genéricamente a las determinaciones de la ley. Reitero mi agradecimiento a su comparecencia y mi felicitación por la seriedad de su planteamiento, que respeto.

El señor **PRESIDENTE:** Señor Bayona, tiene la palabra para contestar.

El señor **DIRECTOR DEL INSTITUT D`ESTUDIS AUTONÒMICS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA** (Bayona Rocamora): Señor presidente, como hay ciertas intervenciones concurrentes sobre el mismo tema, voy a agruparlas y contestarlas conjuntamente.

En cuanto a cómo solventar los posibles conflictos entre la competencia estatal y autonómica en materia de obras públicas, se han formulado algunas preguntas sobre cómo se podían establecer esos procedimientos participativos y se me ha pedido que diera alguna precisión. En la última intervención se planteaba si no sería suficiente el hecho de que el actual proyecto de ley ya prevé que primero se tendrán que poner en marcha, y hace referencia literalmente a los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos. Sobre esa cuestión lo que en mi intervención quería significar era que evidentemente no podemos desconocer que ese es un problema de muy difícil solución; realmente aquí hay una situación sobre la cual no es fácil encontrar una solución determinada. Pero sí es verdad que puede haber un ámbito que puede facilitar una vía que no sea la de establecer que se aplica un principio de prevalencia como solución drástica o final si se trabaja antes a nivel legal —y también quisiera decir que no solamente a nivel legal sino a nivel de cultura administrativa— en lo que sería el campo de la negociación previa y de los mecanismos. Hay otros países, sobre todo algunos de estructura federal, como el caso alemán, conocido como un federalismo cooperativo en aspectos de competencias administrativas, en los que hay incluso un entendimiento por parte de los diferentes actores, tanto el central como los territoriales, en el sentido de que hay que establecer vías de diálogo, mecanismos participativos, pueden establecerse comisiones, incluso puede —he comentado antes la idea— establecerse algún tipo de arbitraje técnico, aceptado previamente por las partes. De alguna forma esto podría ser una solución que evitara, en definitiva, una situación final en la que por último una competencia cede respecto de la anterior.

No puedo aportar más datos porque es una cuestión que debería analizarse con más detalle, pero la experiencia, tanto a nivel formal como a nivel informal, que se ha desarrollado mucho en el caso alemán pone de relieve, me consta, que las grandes infraestructuras difícilmente se llegan a ejecutar sin antes haber intentado agotar la vía del acuerdo, no solamente —le doy la razón al señor Ayala en lo que comentaba en el último punto— en cuanto a los intereses de lo que sería el nivel autonómico, es decir, el nivel estatal, sino también del nivel local, que se puede ver muy directamente afectado por una actuación en el territorio, por el establecimiento de una gran infraestructura.

Lo que quería comentar es que creo que podría hacerse un trabajo de imaginación para que la propia ley pudiera concretar, precisar algo más y pudiera esta-

blecer como primer principio de resolución de esos posibles problemas, en este caso conflictos, ese mecanismo que contara con la voluntad de todos y que fuera un sistema de participación, con una remisión genérica a mecanismos de coordinación y cooperación; porque en nuestro caso creo que debemos reconocer que la experiencia práctica no es tampoco muy fructífera. Sabemos que falta ese aspecto, no se ha desarrollado como en otros países en los que se ha adoptado —he utilizado la palabra cultura, pero no sé si es correcta, lo digo entre comillas— como una forma de proceder natural entre las diferentes administraciones públicas. Si además tenemos un cierto déficit en ese punto creo que quizá sería bueno empezar porque las propias leyes ya lo establecieran, pero no con una remisión genérica a lo que viene a ser la Ley de régimen jurídico que establece principios generales, sino en este caso concreto arbitrando ya unos mecanismos y concretando algo más. Esta sería mi opinión como desiderátum para intentar equilibrar y proteger los diferentes intereses en juego que, en definitiva, pudieran desarrollarse en ese sentido.

En cuanto a la cuestión que se ha planteado de la naturaleza básica de la ley, se han formulado varias preguntas. En primer lugar, el señor Sedó planteaba qué se podía hacer para dar un poco más de seguridad jurídica —entiendo que era esa su pregunta— a la posible aparición, con posterioridad a la aprobación de la ley, de nuevas normas básicas por decisión gubernamental, es decir, por vía reglamentaria. Ciertamente creo que es oportuno recordar que el Tribunal Constitucional admite esa posibilidad; eso hay que reconocerlo. El Tribunal Constitucional, aun estableciendo claramente el principio de que las bases tienen que fijarse por ley, admite que pueda haber excepcionalmente —incluso el propio Tribunal Constitucional habla de complemento indispensable— una introducción de bases por reglamento, incluso mediante reserva de actos ejecutivos. Ahora bien, esa doctrina que el tribunal no ha perfilado más, y que quizá podía haberlo hecho, parte de una idea de excepcionalidad y esa excepcionalidad en el análisis global de la legislación resulta que es muy frecuente. Esa cláusula la podemos encontrar en muchas leyes y creo que a veces hay una tendencia a utilizarla demasiado. Si hay que admitir que en determinadas materias puede existir la necesidad de un complemento reglamentario básico, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, creo que sería bueno que el legislador no lo dejara en esos términos genéricos sino que hiciera un esfuerzo por indicar, por precisar qué entiende como perfil de ese complemento indispensable. Con esto creo que estaríamos introduciendo un elemento importante de garantía sobre las competencias de las comunidades autónomas. Eso supondría, en definitiva, un cierto límite para el Gobierno, pero sería coherente con la idea del Tribunal Constitucional de que el principio general es que las bases las establezca el legislador; es decir, estamos hablando de una competencia que inicialmente es legislativa. Por tanto, creo que el propio legislador debería tener especial consideración, especial cuidado en proteger incluso su propia competencia. Se podría mirar desde esa perspectiva, es decir, ese es mi campo y por tanto admito que pueda haber una cierta intervención posterior del Gobierno, pero, cuidado, yo le digo al Gobierno en qué casos y cómo. Creo que eso sería lo adecuado y la solución más acorde con el principio general del Tribunal Constitucional y con el principio de excepcionalidad de ese supuesto concreto.

En ese sentido, en relación con el contenido básico de la ley, tanto el señor Morlán como el señor Ayala me planteaban directamente la pregunta: ¿Usted considera que la ley es inconstitucional, sí o no? En el caso del señor Morlan me decía: ¿Qué entendería usted que debería ser una ley básica? Las dos cosas van interrelacionadas, empiezo por la segunda y después —no quiero huir de la respuesta— contesto a la primera. Yo tuve la ocasión de empezar a trabajar en temas de derecho público autonómico en un momento adecuado: había acabado la carrera, tenía muchas expectativas, era un tema que me interesaba mucho y en el cual tenía una inquietud personal, como ciudadano, en un momento en que se recuperaba un autogobierno en Cataluña, etcétera. Ingresé como letrado en el Parlamento catalán y enseguida estudié mucho toda la doctrina que incipientemente se había planteado en aquel momento. Recuerdo muy bien que dentro de esa doctrina —aquí hay una persona que también forma una parte muy importante de esa doctrina—, cuando se estaba intentando analizar, antes de que el Tribunal Constitucional dictara su primera sentencia sobre el tema, se barajaba mucho un concepto que era qué debía entenderse por bases o no bases. Había una cierta tendencia a que las bases debían ser como unos principios muy esenciales, como los ejes vertebradores, un poco el esqueleto de una determinada materia. Es decir, un concepto muy parecido a lo que sería incluso una ley de bases para que luego el Gobierno hiciera un texto. La doctrina parecía que adoptaba esa tesis pero, por razones que ahora sería muy largo explicar, el Tribunal Constitucional creo que en realidad no afronta directamente la cuestión de definir lo que debía ser una norma básica y diferenciarla de lo que no lo es. Es decir, creo que hay un problema y de él han surgido muchos problemas añadidos, que es que el Tribunal Constitucional no ha establecido una diferencia estructural clara entre lo que debía ser una norma básica y lo que debe ser una norma no básica. Por tanto, con esa idea, que finalmente es la que se impone, de que es el común denominador normativo, legislación uniforme, se deja realmente, no hay diferenciación de contenido de estructura entre una norma básica y una no básica, con lo que entramos en una dinámica en la que lo básico pasa a ser lo que en definitiva decida el legislador.

Aunque el Tribunal Constitucional diga y repita en sus sentencias que él es el último que tiene la palabra para decir si es básico o no, si no hay criterios genéricos para diferenciar una norma que es básica de otra, es muy difícil que a la hora de la verdad se pueda discutir esa cuestión. Yo creo que eso ha sido un elemento esencial para que haya habido una evolución tendencialmente expansiva, de forma que el Estado cuando legisla como básico o como no básico, no sé si sabe distinguir exactamente, sino que legisla diciendo: bueno, voy a regular lo que yo creo que es importante en esa materia, y el límite donde está esto yo creo que nadie lo sabe exactamente. Desde este punto de vista —ya entro en la pregunta más concreta—, afirmar en la situación actual de la jurisprudencia si una ley es constitucional o no es muy difícil. Yo no afirmaría que es inconstitucional, aunque no digo tampoco lo contrario, pero en cambio sí quería poner de relieve que quizá nunca es tarde, aunque haya una inercia muy marcada en ese sentido, para replantearse o repensar, por decirlo de alguna forma, cuál era el espíritu inicial en esa situación, qué es lo que dicen la Constitución y los estatutos, sobre todo con un punto de toque que es importante —y en ese punto la doctrina estaba de acuerdo y también el Tribunal Constitucional—, que en esos supuestos de competencias compartidas las bases tienen que dejar un espacio de capacidad legislativa. En ciertos casos, si encima aún caben reglamentos básicos también, se puede llegar a hablar en algunos supuestos quizás de desnaturalización, porque lo que queda es casi más una capacidad de adaptación reglamentaria que no el ejercicio de una verdadera potestad legislativa. En fin, era más bien una preocupación, aunque en el estado de la situación y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cometería una temeridad si dijera que es una ley inconstitucional, aunque también creo que puede plantear dudas importantes en el sentido de que en algunos aspectos se pueda discutir y pueda prosperar un recurso por considerar que una norma ha ido más allá de los aspectos considerados como básicos.

Hay otras preguntas que hacen referencia a cuestiones más del contenido de la ley. El señor Morlán hablaba de si no puede haber una cierta confusión o dudas en el contraste que pueda haber ahora entre los primeros títulos de la ley del texto refundido, con la introducción del título V. No es un tema que haya estudiado especialmente, pero sí que incluso, sin el actual proyecto de ley, a veces esta distinción entre contrato de obras y el contrato de gestión de servicios públicos, que ya prevé también la modalidad de construcción de la obra y explotación y hay situaciones de diferente régimen jurídico, no está muy claro cuándo pueda utilizarse una vía u otra, y esto incluso tiene repercusiones a nivel de normativa comunitaria, que por ejemplo a efectos de publicidad trata de forma diferente los contratos de obras de los de gestión de servicios. Sin haber hecho un análisis concreto de esa situación, creo que sería siempre conveniente que hubiera mayor precisión conceptual cuando estamos hablando de diferentes categorías contractuales y que la ley quedara muy clara en ese sentido, sobre todo además en los supuestos en los que se puede aplicar uno y otro, para que no hubiera dudas en el momento de aplicar la ley. Eso como desiderátum general, recordando que incluso con el actual redactado de la ley del texto refundido puede haber también dudas. Siempre puede haber dudas en la interpretación de las leyes, pero en este caso si estamos introduciendo una nueva categoría, que puede haber una confusión o introducir un elemento de mayor complejidad en relación con el contrato de obras y el de gestión de servicios, todo lo que sea clarificar es importante. Si se añade un aspecto a la ley, es lógico también que en la medida en que afecte a otros preceptos, que no sé si lo hace o no, se intente que tenga un resultado homogéneo en este sentido.

En cuanto al tema de la posible ampliación de los plazos, planteado por el señor Otxoa, quiero recordar que ya en el caso de autopistas también se tuvieron que hacer unas reformas legales para hacer ampliaciones de las concesiones derivadas de cambios en el régimen económico de las autopistas. Aquí deberíamos aplicar el mismo criterio. Al establecer esas situaciones en las que se puede ampliar esos plazos, la ley también debería intentar concretar al máximo posible los supuestos y los casos de reequilibrio que deberían plantearse en ese terreno. Es un aspecto que tampoco he analizado con detalle. También siento decirle al señor Ayala que no le puedo hacer una valoración de contenido material, porque estaría improvisando o generalizando mucho, porque me he centrado sólo en lo que se me había pedido. También le quisiera precisar que la función o el objetivo del Instituto de Estudios Autonómicos es el estudio desde esa perspectiva competencial, no tanto desde el contenido y, por consiguiente, no he podido hacer un análisis suficientemente serio y riguroso del proyecto como para darle una opinión en este sentido.

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias, señor Bayona.

Señorías, suspendemos la Comisión por treinta segundos para despedir al señor Bayona y dar paso al siguiente compareciente.

(El señor vicepresidente, Companys Sanfeliú, ocupa la presidencia.—Pausa.)

— DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA AUTORITAT PORTUÀRIA DE BARCELONA (Tosas Mir). (Número de expediente 212/001173.)

El señor **VICEPRESIDENTE** (Companys Sanfeliú): En primer lugar quiero dar la más cordial bienve-

nida a la Comisión de Infraestructuras al señor Joquím Tosas Mir, presidente de la Autoritat Portuària de Barcelona.

Tiene la palabra el señor Tosas.

El señor **PRESIDENTE DE LA AUTORITAT PORTUÀRIA DE BARCELONA** (Tosas Mir): Señor presidente, señorías, deseo en primer lugar dejar constancia de mi agradecimiento a la Mesa de esta Comisión por haber acordado dirigirme una invitación en calidad de presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, precisamente con el objeto de transmitirles nuestro parecer en relación con el proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Es una satisfacción para mí responder a esta muestra de sensibilidad hacia entidades donde, como en los puertos, la figura concesional tiene tanto arraigo.

Dado del corto tiempo de que dispongo, voy a intentar resumir el cúmulo de ideas que me sugiere el proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas y referirlo a la dinámica propia de un puerto de los que la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante califica como de interés general y que en la actualidad se encuentra, precisamente, ante el reto de ampliar sus instalaciones hasta duplicar su ámbito actual en base a un plan director que ya prevé la financiación del 50 por ciento del total de las obras a realizar en base a la iniciativa del sector privado.

Trataré de dividir mi intervención en tres ejes principales. En primer lugar me referiré al contenido del proyecto, al ámbito objetivo y subjetivo de la ley, a las consideraciones que me sugiere la regulación material de las concesiones; en segundo lugar mi intervención se centrará en destacar algunos aspectos concretos en los que la norma podría incidir más directamente en el régimen propio de los puertos de interés general y, finalmente, quisiera poner de manifiesto la necesidad de incardinar adecuadamente el contenido del proyecto con la regulación sectorial que regule los puertos de interés general. No abordaré por lo tanto la temática de la necesidad y finalidades de la propuesta de norma, toda vez que el texto responde claramente a una resolución del Congreso que insta al Gobierno a regular la figura de la concesión y explotación de obras públicas de forma unitaria y completa y a atender en tal elaboración a los mecanismos de financiación con participación pública y privada y también a las garantías y prerrogativas de que ha de disponer la Administración para asegurar los intereses públicos. Por otra parte tampoco es necesario abundar en el objetivo final perseguido, que creo que todos compartimos. Se trata de garantizar un marco cierto, estable y eficiente para la financiación privada de infraestructuras públicas en nuestro país.

Por lo que se refiere al contenido del proyecto de ley, en el texto destacan cuatro aspectos fundamentales a mi juicio: la obra pública, el riesgo concesional, el equilibrio económico de la concesión y la diversificación de la financiación. En primer lugar, cabe valorar muy positivamente el hecho de que el proyecto de ley, a diferencia de la actual normativa, contenga una regulación detallada del contrato de concesión de obras públicas con entidad propia y diferenciada del contrato de obras. En relación con el ámbito objetivo, debo resaltar el hecho de que el proyecto de ley opte por ampliar el concepto de concesión de obra pública a aquellos casos en que el objeto sea únicamente la explotación de obra construida como ya se prevé actualmente en lo referente a autopistas en el artículo 1.1 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.

Por otro lado, como así destacó el Consejo de Estado en su dictamen de fecha 23 de noviembre de 2001, emitido en relación con el anteproyecto de ley que ahora se ha convertido en proyecto, el proyecto de ley también amplía notablemente el concepto de obra pública contemplado actualmente en el texto refundido de la Ley de contratos en las administraciones públicas a partir del hecho de que tienen esta consideración todas las que sean susceptibles de ser explotadas económicamente. Asimismo el proyecto diferencia la obra pública del servicio público o de la actividad económica a la que sirve de soporte. Considero acertado el hecho de que, en lo referente a la contraprestación que pueda recibir el concesionario, se establezca que ésta puede ser la explotación de la obra, este derecho más un precio o bien cualquiera otra de las modalidades que el proyecto de ley establece. Por otro lado se mantiene el principio de que el concesionario asume el riesgo de la construcción, conservación y explotación de la obra de acuerdo con lo previsto en el artículo 220.2 del proyecto. En relación con este aspecto, la novedad más destacable, a mi juicio, la encontramos en las nuevas modalidades de retribución que puede percibir el concesionario como contraprestación. Así se prevé la posibilidad de aportaciones públicas, tanto en la construcción como en la explotación, de acuerdo con los artículos 245 y siguientes del proyecto, y la financiación privada de acuerdo con los artículos 253 y siguientes del proyecto.

En lo relativo al ámbito subjetivo, el proyecto de ley prevé que este título V se aplique a las administraciones públicas y a todas las entidades de derecho público, cualquiera que sea su régimen jurídico de contratación y denominación, de acuerdo con el artículo 220.5 del proyecto. Cabe valorar positivamente el protagonismo principal bajo la tutela y el control de la Administración, como no podía ser de otro modo, de la iniciativa y capital privados en la regulación de la concesión de construcción y explotación de la obra pública, en la que queda incluida la variedad del contrato de concesión que incorpora la obligación adicional para el concesionario de construir una obra u obras diferenciadas de la que es objeto de concesión, pero vinculadas a ella.

Permítanme hacer ahora algunas observaciones generales al contenido material del proyecto para detenerme después en observaciones más puntuales referido al articulado concreto de la ley. En relación con la regulación material contenida en el proyecto de ley, deben considerarse especialmente las previsiones recogidas en el artículo 263, relativas al plazo de las concesiones. A mi entender, una de las características más importantes del contrato de concesión de obra pública es la contraprestación que recibe el adjudicatario por la ejecución de la obra, la cual, de acuerdo con el proyecto, puede consistir exclusivamente en el derecho a explotar la obra o bien consistir en una contraprestación mixta, es decir, la explotación de la obra junto con un precio. Como consecuencia de la configuración del contrato de concesión de obras públicas, y con independencia de cuál sea la forma de retribución, lo que es de suma importancia para el concesionario es que pueda amortizar la inversión realizada de la obra, cubrir los costes de explotación y obtener un margen razonable de beneficios. En principio, la vía más común para el concesionario de resarcirse por la inversión realizada es recibir las tarifas que aprueba la Administración, cobrándolas directamente ante los usuarios. Evidentemente, si el concesionario tiene que amortizar los gastos de la ejecución de la obra, los costes de explotación y obtención de beneficios, el plazo de duración de la concesión deberá establecerse en función de los parámetros citados. Este ha sido, pues, el motivo que tradicionalmente ha hecho que los plazos de concesión de grandes obras (autopistas, carreteras, puertos) hayan sido largos. Además, la finalidad última es beneficiar a los usuarios, porque cuanto más larga sea la duración de plazo concesional, menos elevados serán los precios que los usuarios tengan que pagar por su utilización. Bajo el prisma de estas consideraciones, se podría entender que los plazos de duración de la concesión regulados en el artículo 263 del proyecto de ley son, a mi juicio, cortos para atender las finalidades citadas y permitir que el concesionario pueda amortizar la inversión y cubrir el coste de la obra sin repercutir de forma excesiva sobre los usuarios mediante la imposición de un precio elevado. Así se pone de manifiesto cómo el plazo concesional que ha pasado de noventa y nueve años que establecía la antigua Ley de contratos del Estado a los setemta y cinco años regulados por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de administraciones públicas, hasta los cincuenta años previstos en el artículo 157 del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas vigente.

En el sector de autopistas actualmente, como saben, el plazo de las concesiones, incluidas las prórrogas, es de setenta y cinco años de acuerdo con el artículo 30.1 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo. Por lo tanto cabría promover la modificación del artículo 263 del proyecto de ley a los efectos de establecer un plazo de duración de concesiones superior al regulado. A los plazos establecidos en la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante me referiré posteriormente al analizar la incidencia del proyecto y la regulación sectorial de los puertos.

Otro aspecto a destacar, a mi juicio, es el relativo a la terminología utilizada en relación al tipo de retribuciones o aportaciones que pueden percibir los concesionarios como contraprestación. A lo largo del texto del proyecto se utiliza el vocablo precio para hacer referencia a la cantidad económica que debe satisfacer la Administración. Asimismo en muchas de sus referencias en el articulado del proyecto se equipara de esta forma la naturaleza de las cantidades que satisface la Administración con el precio que abone el usuario para la utilización de la infraestructura. En este sentido, teniendo en cuenta que las aportaciones de las administraciones no se pueden considerar propiamente un precio, se podrían plantear confusiones en relación con la aplicación del impuesto sobre el valor añadido por los motivos que a continuación expondré. Actualmente, de acuerdo con lo que disponen los artículos 4, 8 y 11 de la Ley del IVA no están sujetas a IVA las aportaciones de la Administración, ya que ésta no es la destinataria directa de ninguna operación sujeta a este tributo realizada por las concesionarias, en la medida que éstas no prestan a la Administración un servicio en el que ésta se vea favorecida directamente. Por los motivos expuestos debería considerarse la posibilidad de que a lo largo de todo el proyecto de ley el término precio se reserve exclusivamente para los supuestos en que las aportaciones provengan de las administraciones públicas en sustitución del pago que debería hacer directamente el usuario o en caso de retribución directa por parte de la Administración, mientras que la cantidad a satisfacer por los usuarios por la utilización de la infraestructura o los servicios se debería calificar, por ejemplo, de peaje.

Además de estas consideraciones, de la lectura del proyecto de ley se plantea a mi juicio un conjunto de cuestiones en relación con otros preceptos del proyecto, que paso a exponer a continuación.

El artículo 220 establece los elementos definidores del contrato de concesión de obras públicas en términos muy innovadores respecto a la legislación actualmente vigente. Como ya he expuesto anteriormente, destacan los aspectos relativos al ámbito objetivo y subjetivo de este contrato. Concretamente, en lo relativo al ámbito subjetivo, me parece observar que la previsión contenida en el proyecto de ley no coincide con la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación de la legislación sobre contratos a asociaciones públicas contenido en los artículos 1 y 2 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en los cuales se refiere el nivel de aplicación de la ley según las entidades de derecho público actúen en régimen de derecho público o en régimen de derecho privado, sin que tengan constancia de este distinto tratamiento, aspecto este relevante para un puerto que, si

bien es un ente jurídico, debe actuar con sujeción al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento le atribuye.

El artículo 224, en el que se determina la financiación de las obras públicas construidas mediante contrato de concesión, prevé en su apartado tercero la posibilidad de que la Administración aporte recursos económicos para la financiación de las obras. Nos parecería razonable redactarlo con términos más amplios, de manera que se diera la posibilidad de recurrir a otros tipos de recursos públicos que no sean exclusivamente los determinados en el precepto.

A modo de sugerencia, quisiera indicar que la regulación que llevan a cabo los artículos 228 y 229 del anteproyecto de construcción y del proyecto de la obra y su replanteo parece excesivamente detallada, llegando incluso a recoger especialidades procedimentales en la elaboración de estudios y proyectos y de contenido y tipificación de los documentos. Como quiera que ello no parece justificarse en el hecho de que la ejecución de la obra y la prestación del servicio hayan de adjudicarse mediante un contrato de obras públicas, considero pertinente que estos preceptos no incorporen aspectos relativos a la planificación y al proyecto de tramitación.

En el artículo 235, donde se contemplan aspectos relativos a los procedimientos y formas de adjudicación, y en la medida en que el contenido de las directivas europeas lo permita, cabría incluir un nuevo apartado en el que se establezca una excepción en lo referente a la posibilidad de que los contratos de concesión de obras públicas puedan ser ejecutados por entidades de derecho público o sociedades de derecho privado de la propia Administración titular de la obra sin que resulten de un proceso de selección, en la medida en que se puede considerar que se trata de una ejecución directa por parte de la Administración mediante un ente interpuesto. Como ustedes conocen, esta previsión se contiene ya en términos parecidos en el artículo 154.2 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación con los contratos de gestión de servicios públicos, un régimen jurídico específico cuando la ejecución de este contrato se encargue por parte de la Administración a una entidad de derecho público o bien a una sociedad de derecho privado de la misma Administración. Al respecto, me permitiría proponer la siguiente redacción normativa del texto del artículo 235.1: No obstante lo previsto en el párrafo anterior, las administraciones públicas podrán atribuir la ejecución de los contratos de obras públicas directamente a entidades de derecho público de la propia Administración o a sociedades de derecho privado en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Administración o de un ente público de la misma.

En relación con el artículo 237, en el que se regula la ejecución de las obras por terceros, se califica en su apartado quinto a las administraciones públicas como concesionarias cuando a estas les corresponda la construcción y explotación de la obra o solamente su explotación. Como quiera que esta calificación, ya prevista actualmente en el artículo 132 del texto refundido de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas, pudiera ser interpretada en el sentido de que en estos casos la atribución de esas actuaciones a las administraciones públicas debe ser el resultado de un procedimiento de contratación, y en la medida en que ello pudiera considerarse desajustado con la previsión contenida en el artículo 3.1.c) del texto refundido de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas de excluir del ámbito de aplicación de la ley los convenios de colaboración que se celebren entre administraciones públicas, quizá sería conveniente la supresión de este apartado quinto del artículo 237, así como la modificación del apartado cuarto, que podría quedar redactado de la forma siguiente: En los contratos celebrados por los concesionarios en el procedimiento restringido..., etcétera. Por otra parte, en coherencia con la modificación que he propuesto anteriormente del artículo 220, relativa a las entidades de derecho público y a las sociedades de derecho privado, habría que regular cuál será el régimen jurídico aplicable para la ejecución del contrato.

En relación con el artículo 241, en que se determinan los aspectos relativos a la terminación de las obras, se sugiere la conveniencia de incluir un documento relativo al estado de dimensiones y características de la obra ejecutada. Este documento, que está previsto en la cláusula 66 del pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de peaje, aprobado por el Decreto 215/1973, de 15 de enero, ha resultado de gran importancia y transcendencia ya que refleja el estado y características de una obra, una vez ejecutada, incluyendo las actualizaciones efectuadas. Por los motivos expuestos, se podría incluir un nuevo apartado en este artículo que podría ser del tenor literal siguiente: realizada por la Administración la comprobación de que las obras se ajustan a los proyectos y demás especificaciones técnicas aprobadas, el concesionario procederá, en el plazo máximo de un año, contando a partir del día de la puesta en servicio de dichas obras, a elaborar un documento único que defina con detalle las obras e instalaciones tal como resulta de las actualizaciones realizadas. Este documento, previos los trámites correspondientes y la resolución que en su caso proceda, constituirá la base para la comprobación de la obra o cualquiera de sus partes o instalaciones, así como para corregir la futura actuación entre la Administración y el concesionario en esa obra.

En el artículo 248, donde se determinan los aspectos relativos al mantenimiento del equilibrio económico del contrato al concretarse en su apartado 3 diferentes

tipos de medidas que se pueden adoptar para restablecer el equilibrio económico del contrato, se observa la omisión de la posibilidad de integrar dos o más contratos de un mismo concesionario a los efectos de restablecer el equilibrio económico que se haya podido alterar como consecuencia de la modificación introducida por la Administración. Por los motivos expuestos, cabría considerar su inclusión sin perjuicio de que, al mismo tiempo, se puedan prever determinados mecanismos para evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado.

En el artículo 249, referente a las prerrogativas de la Administración, sería conveniente incluir, dentro del apartado 1.j), la posibilidad de que determinados supuestos por sus características no sean susceptibles de indemnización. En este sentido podríamos proponer una redacción del tenor siguiente. Apartado j): Imponer con carácter temporal las condiciones de utilización de la obra pública que sean necesarias para solucionar situaciones excepcionales de interés general abonando la indemnización que en su caso proceda, así como los supuestos que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, estén exentos del pago de peajes.

El artículo 250, que regula la modificación de la obra pública, equipara los supuestos de modificación y de ampliación de una obra pública de forma que, de acuerdo con lo que dispone el apartado 3, se podría considerar que las ampliaciones, en tanto que modificaciones que por sus características físicas y económicas permitieran una explotación independiente, deben ser objeto de una nueva licitación para su concurso y explotación. Este planteamiento no es el que se recoge actualmente en la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de peaje, en cuyo artículo 25 se regulan de forma expresa los supuestos que pueden considerarse como ampliación, admitiéndose su adjudicación sin necesidad de una nueva legislación. Para evitar posibles confusiones, me atrevo a proponer la regulación de forma independiente de la modificación y de la ampliación.

Por otro lado, sería conveniente incluir en el artículo 249, entre las prerrogativas de la Administración, la posibilidad de acordar la ampliación entre otros supuestos, por ejemplo, cuando resulte insuficiente la infraestructura para la prestación del servicio o para mejorar el sistema de comunicación en caso de infraestructuras de transporte.

El artículo 252, al determinar las penalizaciones y los supuestos de incumplimiento que dan lugar a su imposición, contiene una regulación excesivamente detallada sobre todo si se tiene en cuenta que no nos encontramos en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración.

En relación con los artículos 253 y siguientes, relativos a la financiación privada, considero relevante insistir en la necesidad de que el texto señale con claridad que los sistemas de financiación privada expresamente previstos no son exhaustivos, de manera que se pueden adoptar otras modalidades diferentes de las expresamente previstas.

A efectos de clarificación, y en relación con el artículo 265, regulador de la aplicación de las causas de resolución, sería conveniente especificar, en el apartado 6, que para que el órgano de contratación pueda autorizar la continuación del contrato en los supuestos de escisión, aportación o transmisión de empresas, deberá acreditarse que la entidad resultante o beneficiaria reúne los requisitos de capacidad y solvencia necesarios.

La previsión contenida en el artículo 266.5 supone, a nuestro entender, una intervención de la Administración en las relaciones del concesionario con terceros, relaciones que deberían ser consideradas de derecho privado y, en consecuencia, quedar al margen de la Administración.

En la disposición derogatoria, en coherencia con las observaciones formuladas en el artículo 250 del proyecto de ley, no procedería a mi juicio la derogación del artículo 25.2 de la Ley 8/1972.

Por último, hay que hacer especial consideración de la disposición final tercera, en la que se regula la aplicación de la ley. En primer lugar, hay que observar que, por su contenido, esta disposición podría considerarse como una disposición transitoria. Por otro lado, en lo relativo a su contenido, y a efectos de facilitar su posible aplicación, sería conveniente determinar qué se entiende por licitación a los efectos de aplicación de la norma. Es importante destacar que esta disposición establece que los preceptos relativos al régimen económico y financiero, equilibrio económico del contrato, prerrogativas y derechos de la Administración, rescate de la concesión y financiación privada se aplican no tan sólo a los futuros contratos sino también a los existentes. Por tanto, en teoría, se pueden afectar, y en algún caso alterar sustancialmente, las bases o principios que se tuvieron en cuenta al aprobar la financiación y negociar los contratos y garantías vigentes en perjuicio de los actuales concesionarios. Así pues, parece dudoso el establecimiento del carácter retroactivo de alguno de los preceptos del proyecto de ley.

En cuanto a la incidencia en la regulación de los puertos de interés general, voy a referirme a los aspectos del proyecto de ley que mayor incidencia pueden tener en este aspecto, en el bien entendido del carácter horizontal o troncal de la regulación contenida en el proyecto de ley y el carácter que asigna a las normas sectoriales. El proyecto de ley, al referirse a su ámbito de aplicación, señala, en su artículo 220.5, que el régimen del contrato de concesión de obras públicas será aplicable a todas las entidades de derecho público, cualquiera que sea su régimen jurídico de contratación y denominación. De acuerdo con ello, y a pesar de que las autoridades portuarias no están sujetas a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, atendien-

do a su carácter de entidades de los sectores excluidos —antigua disposición transitoria sexta de la Ley de contratos de 1925 y actual disposición adicional undécima del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas—, parecería que pueden celebrar estos contratos de concesión de obra pública. Ello es importante, ya que, de acuerdo con el artículo 19.3 de la vigente Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, las obras de nueva construcción, reparación e incluso las de conservación son obras públicas de interés general. Parece que las autoridades portuarias podrán adjudicar contratos de concesión sobre estas obras.

Todavía hay otra consideración que hacer. Se podría entender que la concesión de ocupación de dominio público portuario para una determinada obra pública, aunque sin obligación de hacer ninguna obra nueva, sería una concesión de obra pública de las de explotación. Efectivamente, podría entenderse que la concesión de ocupación del dominio portuario para una determinada obra pública, en el sentido de uso general, aun cuando no conllevara la obligación de llevar a cabo obra nueva, fuera un concesión de obra pública de las que el artículo 220 denomina solamente de explotación. De acuerdo con esta interpretación, el establecimiento del equilibrio económico de esta concesión de obra pública debería de acomodarse, o cuanto menos ser compatible, con el régimen propio de estos servicios y, en especial, a su régimen tarifario, en el bien entendido que la aplicación del mismo se encuentra inmersa en el tráfico propio de un mercado competitivo. La indicada competencia se refleja de manera bipolar; por un lado, la de carácter intraportuario, es decir la que se produce entre terminales —en el caso del puerto de Barcelona no hay ninguna situación de monopolio, porque siempre hay por lo menos dos terminales en competencia—, y por otro lado, la que se produce dentro de los diferentes puertos del sistema portuario o del conjunto de puertos de la Unión Europea, por las que deben velar de forma especial las autoridades portuarias.

Sería difícil de encajar en el sistema portuario español un régimen concesional que pudiera falsear o dificultar la libre concurrencia en la prestación de los servicios portuarios, y ello cobra mayor virtualidad si se tiene en consideración lo previsto a este respecto en el proyecto de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acceso al mercado de los servicios portuarios. El proyecto explica su voluntad de diferenciar la obra pública en cuanto a tal del servicio público o actividad económica a los que sirve de soporte y, en consecuencia, excluye a los sectores de telecomunicaciones y energía que se rigen por su legislación específica, pero nada establece con relación a los puertos. Dicha diferenciación es harto difícil en esta tipología concreta de concesión. Lo establecido en el proyecto de ley también puede suponer la desaparición del procedimiento de concesión rogada, que se reservaría exclusivamente para los supuestos de concesiones privadas, es decir, que no presten ningún servicio a terceros. Ello reviste especial importancia por el hecho de que en el proyecto de ley no se contemplan las obras privadas de utilidad pública que, según alguna doctrina, sí admitía la antigua Ley General de Obras Públicas.

Sin embargo, no todas las obras que vayan a realizarse en un puerto van a servir para la prestación de servicios económicos de interés general o servicios públicos de naturaleza económica, por lo que estimamos conveniente que esta cuestión se aborde de manera que no se extienda innecesariamente el régimen garantista y especialmente preocupado por la financiación privada a supuestos que no responden al concepto de obra pública del artículo 220 del proyecto. Por otra parte, para las concesiones que sí respondan a este concepto, debería darse un trato singularizado en lo que a cánones de ocupación de dominio público se refiere. Ello es así porque el artículo 134, al regular los bienes de dominio público, establece acertadamente que el régimen de utilización de los mismos se ha de efectuar de acuerdo con lo que prevén las leyes específicas. En este sentido, en la regulación de los cánones que hace la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, en su artículo 69, no hay ningún tratamiento especial para los supuestos en los que el concesionario deba llevar a cabo una inversión que supere lo que podríamos llamar límites ordinarios. La inversión que requiere la construcción de un muelle, por ejemplo, no puede compararse con la que requiere un tinglado. Sin embargo, ambos concesionarios están sujetos, hoy por hoy, al mismo tipo de canon. Si lo que se quiere es atraer la iniciativa privada, deberían regularse estas cuestiones de manera que el concesionario de una obra de esas características no esté obligado a asumir, además de la inversión de la obra, el coste que supone un canon demanial normal. En este sentido, es loable el proyecto de modificación de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, al que hemos tenido acceso, por cuanto contempla un tratamiento específico para los cánones de concesiones que impliquen construcción sobre espejo de agua. Entendemos, sin embargo, que puede y debe irse más allá y que la futura ley de concesiones de obras públicas debería pronunciarse expresamente sobre estas cuestiones, indicando que, cuando se trate de obras públicas de interés general, la ocupación de dominio público deberá someterse a un canon especial. Proponemos, en este sentido, no sólo cánones más reducidos durante toda la vida concesional sino períodos de carencia que coincidan con la etapa en que el concesionario ha de llevar a cabo el mayor esfuerzo inversor. Un canon progresivo a partir de la finalización de la parte básica de la obra o de su puesta en servicio pudiera ser una alternativa interesante de contemplar, evidentemente, estrictamente vinculado al cumplimiento de plazos de obra, etcétera.

Por otra parte, de enorme interés es la cuestión de los plazos. El plazo máximo que contempla el proyecto de ley para las concesiones de construcción y explotación no coincide con lo establecido, hoy por hoy, en la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante. Si bien anteriormente hemos abordado ya este importante elemento esencial de la concesión, consideramos conveniente que ahora lo hagamos con relación específica al ámbito portuario. Los plazos previstos en el proyecto de ley no coinciden con los establecidos por la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, por lo que, de no realizarse una adaptación de ambos textos, podrían producirse importantes disfunciones. Es menester, por tanto, que el legislador, atendiendo al espíritu de generalidad que persigue el proyecto de ley que se comenta, aúne criterios y evite los controles e interferencias que tienen hoy las autoridades portuarias a la hora de fijar los períodos concesionales requeridos para hacer posible la participación activa del sector privado en las importantes obras que deben llevarse a cabo.

Acogiéndome nuevamente a la finalidad que persigue el proyecto, quisiera reiterar la oportunidad de replantear la conveniencia o no de dotar de carácter retroactivo a los preceptos relativos al régimen económico y financiero de la concesión, al equilibrio económico del contrato, a las prerrogativas y derechos de la Administración, salvo la facultad de resolución de contratos, al secuestro y a la financiación privada, permitiéndome únicamente añadir la valoración de los efectos que comportaría asimismo para la Administración si la nueva valoración del equilibrio económico y financiero produjera el efecto contrario al que se acaba de referir.

Finalmente y como puede deducirse de lo hasta ahora expuesto, debo insistir en la conveniencia de que la legislación sectorial reguladora de los puertos de interés general sea el reflejo del espíritu inspirador del proyecto de ley de concesiones de obras públicas, posibilitando la aplicación en los puertos de lo previsto en el proyecto, evitando así las disfunciones que la entrada en vigor de esta ley pudiera comportar para este importante sector de la actividad económica que representan los puertos. Estamos seguros de que esta voluntad, que nos consta anima a los redactores de la modificación de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, también existe en esta Comisión, como así lo demuestra la amable invitación que se me ha cursado.

Aun a riesgo de ser reiterativo, la necesidad de imbricar adecuadamente ambas regulaciones se pone especialmente de relieve en relación con la determinación del plazo máximo concesional, con la especial naturaleza de algunos servicios portuarios y, también, con los efectos retroactivos que prevé el proyecto y las importantes consecuencias que ello podía comportar, principalmente por lo que al equilibrio económico-financiero de las concesiones vigentes se refiere.

La coincidencia en el tiempo del proyecto de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acceso al mercado de servicios portuarios, del anteproyecto de modificación de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en tramitación, y del proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas posibilita la coordinación que se reclama y que, sin duda, habrá de dotar a los puertos de los niveles de planificación y de regulación jurídica que se requieren.

Existen otros muchos puntos interesantes en el proyecto de norma sobre los que podría detenerme, pero les he mencionado únicamente los que considero más llamativos y los que entiendo repercutirán más de cerca en la vida de las concesiones que otorga y tutela una autoridad portuaria. Deseando que los comentarios precedentes resulten de utilidad, reitero mi último agradecimiento a la oportunidad brindada a la entidad que represento, en tanto que constituye administración pública y, principalmente, promotor actual de obras públicas potencialmente afectadas por el contenido preceptivo de este proyecto de norma. En todo caso, quedo enteramente a su disposición para cualquier comentario. Muchas gracias, señorías.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Companys Sanfeliu): Muchas gracias, señor Tosas, por su interés y por su amplia aportación.

Pasamos al turno de portavoces. En primer lugar, intervendrá el grupo proponente de la comparecencia.

Por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), tiene la palabra el señor Sedó.

El señor **SEDÓ I MARSAL:** Señor presidente, mi intervención también va a ser muy breve porque, con el esquema que hemos seguido, el señor Tosas ya ha presentado toda la información. Yo tenía mucho interés en que viniese y le agradezco muchísimo su exhaustiva información, incluso nos da casi un índice de posibles enmiendas y en algunos casos la redacción de artículos. Próximamente tendremos el acta de la sesión, pero le agradecería que nos dejara el documento escrito para que podamos trabajar desde ahora sobre el mismo.

Nuestro grupo creyó oportuno solicitar su comparecencia porque cuando hemos hablado con personas relacionadas con el nuevo proyecto que estamos discutiendo, estamos hablando de autopistas, de trenes, es decir, de un tipo de transporte viario distinto al de los puertos. Nuestro grupo está muy contento porque pudimos promover en su momento la reforma de la antigua Ley de puertos del año 1972 y en la nueva Ley entró la creación del esquema actual, con las autoridades portuarias. Nosotros tenemos mucha confianza en ellas y sabemos los resultados positivos en los puertos de interés general, básicamente en Barcelona y Tarragona, que son los que están en la zona de nuestra jurisdicción. Como muy bien ha dicho usted, señor Tosas, esta ley puede afectar mucho a las autoridades portuarias y

creíamos que era necesaria la comparecencia del presidente de una autoridad portuaria importante para que nos explicara lo que pensaban. Usted nos ha dado mucha información, incluso ampliando el esquema en el análisis global de toda la ley con mucho detalle, analizando al final, aunque más brevemente, el interés sectorial respecto a la ley desde un punto de vista portuario. Usted nos dice que es muy importante la coordinación de los tres proyectos, de éste y de las normas que puedan venir por una reforma de la directiva europea; puede estar seguro que nuestro grupo estará ojo avizor para facilitar esa coordinación.

Le agradezco mucho toda la información que nos ha dado. No tengo ningún punto concreto que comentar aunque puede que lo tenga dentro de unos días cuando haya leído detenidamente el documento. En todo caso, me pondría en contacto con usted para que nos pudiese aclarar cualquier otro punto.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Companys Sanfeliu): En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Segura.

El señor **SEGURA CLAVELL:** Señor Tosas, desde el Grupo Parlamentario Socialista nos felicitamos por su comparecencia que, aunque ha sido solicitada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), espero que entienda que es una invitación extensiva y de la que nos sentimos todos muy satisfechos. La tramitación de este proyecto de ley se está llevando a cabo con un devenir bastante riguroso y enriquecedor de una actividad parlamentaria, ya que del orden de 20 personas con distintas responsabilidades están compareciendo ante esta Comisión de Infraestructuras emitiendo sus criterios. Han comparecido profesores universitarios, responsables de la Administración pública y representantes de sectores empresariales; nos faltaba un presidente de autoridad portuaria. Yo entiendo, aunque no sea formalmente así, que viene a ser la voz de quienes ostentan responsabilidades en distintas autoridades portuarias; si fuesen compareciendo uno a uno podrían hacer aportaciones diferenciadas pero qué duda cabe que tienen una temática común.

En segundo lugar, hay que felicitarse porque su comparecencia ha sido rigurosa, sin duda alguna. En su intervención, que ha dividido en dos partes diferenciadas, nos ha hecho sugerencias —no dude que las vamos a analizar con rigor—, de posibles mejoras de determinados párrafos de distintos artículos que contiene el proyecto de ley. Por eso el documento que acaba de leer es positivista.

Queiro referirme a la segunda parte de su intervención. Le voy a comentar algo que a mí particularmente me ha llamo mucho la atención en los últimos días. En el anteproyecto de ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado aparece —y se lo voy a leer porque insisto me ha llamado mucho la atención— una propuesta, concretamente en el artículo 51 titulado: Modificación de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea. Se modifica el artículo 43 de la Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea que tendrá la siguiente redacción: Las administraciones públicas territoriales y las personas y entidades particulares nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea deberán obtener una autorización previa de acuerdo con las condiciones que determine el Ministerio de Fomento —y aquí viene lo extraordinariamente nuevo en nuestro ordenamiento— para construir o participar en la construcción de aeropuertos de interés general. En tales casos podrán conservar la propiedad del recinto aeroportuario y participar en la explotación de las actividades que dentro del mismo se desarrollen en los términos que se establezcan.

A mí me parece sorprendente que en la ley de acompañamiento aparezca, por primera vez en la historia de España —previsiblemente no va a ser malo, aunque esa es mi opinión personal—, que la iniciativa privada pueda promover la construcción y explotación de un aeropuerto de interés general. Este va a ser un debate muy interesante que se tendrá que producir en las Cortes. Me sorprende que no aparezca como una disposición específica de esta propia ley de concesiones, que sería lo razonable. Sabemos que la Diputación Provincial de Castellón y otras instituciones de otro nivel, como Ciudad Real desde hace tiempo y colectivos de empresarios de esa provincia a la que acabo de hacer referencia, han estado haciendo este planteamiento. ¿Por qué le indico esto? Quien le habla tiene auténtica vinculación vital histórica con la política portuaria; luego, la veo con un gran interés y le pregunto: ¿Cómo explicaría usted el que se posibilite con ese artículo al que acabo de hacer referencia la construcción de un aeropuerto de interés general? No estamos hablando de un aeródromo para que se instalen unas cuentas academias para enseñar a pilotar aviones. Estamos hablando de aeropuertos de interés general y de que se exploten. ¿Por qué no un puerto de interés general? ¿Cómo vería un artículo equivalente que modificase la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante del año 1992 o la modificada de 1997?

Segundo. Esta ley de concesiones viene signada por una directriz concesional basada en el desarrollo de las autopistas de peaje. Es decir, se mira mucho en el espejo de las autopistas de peaje, pero no se mira en la auténtica cátedra concesional que ha tenido el Estado español durante decenas de años en distintas situaciones de Gobierno, que son los puertos. Los puertos han sido consustanciales con la historia de nuestro país, han ido experimentando una evolución y se han ido instalando y han sido concesiones (no solamente la Ley de concesiones o la Ley de obras públicas que viene de mil ochocientos y pico); son puertos que han desarrollado siempre la iniciativa privada. Si hablamos de los

puertos deportivos, ese sería otro capítulo muy importante.

Ha hecho unas consideraciones que comparto en su globalidad. En el Grupo Socialista estamos siguiendo con mucho interés desde hace ya un par de años la tramitación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios a la que usted ha hecho referencia. Se encuentra, como bien sabe, en los últimos tramos de la codecisión final en el Parlamento. Yo he participado en la elaboración de las enmiendas que el Grupo Socialista Europeo introdujo en la fase de tramitación parlamentaria a través del ponente español, don Juan de Dios Izquierdo. Somos rotundos partidarios de la liberalización de los servicios portuarios; lo decimos claramente, sin escondernos y está recogido en el «Diario de Sesiones» en muchas ocasiones. Esto tiene una gran importancia con el régimen concesional y se corre riesgo (ha dado un dato que me ha agradado oírlo porque en otros puertos no se produce), porque operan intentando impedir los monopolios en las terminales de titularidad pública que se dan en concesión a los operadores que así se haya decidido. Me parece recordar que ha hablado de dos como mínimo, lo que es un hecho muy positivo.

Ha sido propuesto como presidente de la Autoridad Portuaria por la Generalitat de Cataluña y al amparo de lo que establece la ley, pero tienen una vinculación importante con el ente Puertos del Estado y bien es sabido que se está elaborando un nonato proyecto de ley en el que los que presumen de tener influencias presumen de haber tenido acceso al texto. Yo, como es obvio, perteneciendo al grupo parlamentario de la oposición tengo vedado y vetado poder acceder a ese proyecto de ley, lo que lamento, porque lo desearía en bien del sistema portuario estatal, en bien de todas las autoridades portuarias españolas, en bien del transporte marítimo de la intermodalidad, cuyo puerto, que usted preside, hoy es un auténtico ejemplo, donde se da todo. Ya me gustaría que se fuesen tramitando estos dos proyectos de ley, porque mucho me temo que hay disfuncionalidades como usted ha puesto de relieve. Me agradaría que usted profundizase en las potenciales disfuncionalidades o discrepancias y no sólo en los períodos de tiempo concesionales a los que ha hecho referencia.

Creo que le he formulado dos o tres preguntas, y la última, que está en la línea de lo que ha manifestado (le reitero ha sido desde luego muy positiva su intervención), es sobre el sistema de tasas, del que tampoco nos podemos olvidar. Hoy hay un auténtico —vamos a decirlo coloquialmente— galimatías, porque la Ley de tasas y precios públicos fue recurrida por el Grupo Parlamentario Popular cuando se encontraba en la oposición en los años 1994-1995; se produjo sentencia favorable en el Tribunal Constitucional, y se generó un vacío, y la Audiencia Nacional ha estado dictando sentencias que en nada han beneficiado al sistema tarifario portuario. De eso me gustaría hablar mucho, pero termino.

Me gustaría que profundizase en los precios, porque, insisto, para el tema concesional es muy relevante. Profundice usted, por favor, en el sistema tarifario portuario, porque todos tenemos que tener muy claro que las autoridades portuarias no reciben ni un duro de los Presupuestos Generales del Estado; se autofinancian con la prestación de los servicios públicos que llevan a cabo. Luego, sobre precios públicos, precios privados, tarifas, que, según como salga en la ley que regulará el nuevo régimen económico-financiero de los puertos, tendrá que tener reflejo en la ley objeto del debate de hoy.

Me gustaría hacerle muchas más preguntas, pero algún día visitaremos el puerto unos cuantos y hablaremos extensamente.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Companys Sanfeliu): En nombre del Partido Nacionalista Vasco, tiene la palabra el señor Otxoa.

El señor **OTXOA DE ERIBE ELORZA:** Muchas gracias al señor Tosas por su presencia ante esta Comisión, donde nos ha aclarado bastantes aspectos.

Dada la intervención de otro grupo, hay cuestiones que no quiero repetir, pero sí quería decirle a mi amigo Pepe Segura que quizás haya esa diferenciación entre aeropuertos y puertos, porque, como la ley es un traje a medida, quizá haya alguna oferta para la construcción de aeropuertos y no haya oferta para construcción de puertos. Dicho esto, sí quisiera abundar en este tema y preguntar al señor Tosas si es partidario de esta diferenciación que se hace de permitir la entrada en aeropuertos de interés general de la iniciativa privada, si él lo ve como interesante para los puertos y si no encuentra extraño que, mientras no se permite la gestión de otros entes públicos, gestión pública compartida en aeropuertos, por ejemplo, se permita la gestión privada, mientras que se impide la gestión de autoridades municipales, autonómicas o de cámaras de comercio, etcétera. Díganos si no encuentra en esto algo raro y cuál es su oponión al respecto, así como si es partidario de la gestión independiente, tarifaria de los puertos de interés general. Yo creo que otras cuestiones ya se han planteado aquí y no quisiera alargar la comparecencia, pero sí me interesan estos puntos.

Por último, cuando se ha referido al artículo 266, apartado 5, incluso parece que no es partidario de que se pueda suspender una subcontratación hecha por el concesionario cuando la Administración extingue o resuelve la concesión previa, ya que parece que quiere dar un derecho prevalente a esa segunda concesión hecha. Podría ser una trampa desviar hacia este concesionario unos posibles beneficios que desequilibrasen la concesión; por tanto, nos parece que esto pudiera ser

una puerta para una trampa legal. Aquí nosotros encontramos un problema, y es la disposición adicional tercera a la cual se ha referido. Nosotros entendemos que el apartado 3 de esta disposición, e incluso el 4, está estableciendo la posibilidad de una competencia desleal en un mercado abierto. Me explico. Si la Administración da una concesión, tiene cierta tendencia a permitir que esa concesión, en bien de las arcas estatales, tenga suficiente autofinanciación, así como —por ejemplo, en el caso de las autopistas, que parece que están subyacentes en muchos de estos apartados, como ha dicho el amigo Segura— la construcción de áreas comerciales, de hostelería, etcétera, que no están sujetas a licencia municipal, que no sufren esos impuestos, pero que pueden desequilibrar la densidad comercial u hostelera en un punto en contra de las planificaciones municipales y lógicamente en contra también de sus beneficios, de sus arcas. Esto puede considerarse a nuestro juicio —a ver qué juicio le merece a usted— una actividad no digo desleal, pero sí con una diferenciación económica, con una competencia favorable a estos concesionarios.

En el caso de los puertos, tal como está articulada esta ley, podría darse también que una autoridad portuaria aceptase una financiación privada para la construcción de determinados elementos del puerto y en contraprestación podría dar, por ejemplo, la concesión de una explotación de puerto deportivo, también con una competencia desleal hacia otras iniciativas exteriores a esta concesión, que tendrían que sufrir los gravámenes municipales, etcétera. ¿Qué piensa de esas cuestiones?

Nada más. Simplemente vuelvo a agradecerle su presencia ante esta Comisión.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Companys Sanfeliú): Para terminar el turno de portavoces, en nombre del Partido Popular tiene la palabra el señor Ortiz.

El señor **ORTIZ GONZÁLEZ:** Señor presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, muchas gracias por su presencia entre nosotros ante todo. Mi felicitación, en primer lugar, porque desde el Grupo Popular suena bien oír que la valoración global del proyecto haya sido positiva —ha dicho usted reiteradas veces que el proyecto en su conjunto es bueno—, sin perjuicio de lo cual —y ahí viene la segunda felicitación— ha hecho un montón de sugerencias. Ha hecho un recorrido por el proyecto de ley con sugerencias que han motivado que mi grupo se haya levantado a pedir al presidente que le solicite el texto, porque en otro caso hasta dentro de quince días no tendremos el «Diario de Sesiones» impreso en esta casa, y es bueno abordar cuanto antes las sugerencias que usted ha hecho.

Hemos recorrido, insisto, todo el proyecto de ley, viendo la necesidad de distinguir entre precio y peaje a efectos de IVA, el artículo 223, admitir los supuestos de ejecución directa, plantear el tema de la retroactividad —que ya salió como un tema que hay que abordar en la comparecencia, a primera hora de la mañana, de don Rafael Izquierdo— y, sobre todo, algo que importa mucho a mi grupo, que es la coordinación de leyes en camino. Este es un proyecto que está en camino, pronto estará en plazo de enmiendas, pero hay algún otro proyecto que puede estar en camino; la coordinación de esas leyes o de esos textos nos parece fundamental, y usted ha abundado en la necesidad de esa coordinación.

En todo caso, para mi grupo es muy importante —y quiero agradecer al Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) la petición de su presencia entre nosotros— la perspectiva portuaria. Como ha dicho alguien a quien casi siempre contradigo —en este caso no, sino todo lo contrario—, el proyecto de ley de concesiones que es motivo de esta comparecencia está demasiado inspirado o tiene demasiado trasfondo en la normativa sobre autopistas, siendo así que el fenómeno concesional —y yo lo he vivido en mis tiempos de ministro— tiene unos orígenes y unos antecedentes más importantes todavía en el ámbito portuario. Por esa razón, la perspectiva portuaria que usted nos ha aportado hoy con su comparecencia era y es muy importante. De verdad, señor Tosas, que mi grupo va a estudiar con detenimiento las muchas sugerencias de cambio de texto o de enmienda que usted ha presentado.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Companys Sanfeliú): Para contestar a las diferentes preguntas que se han puesto encima de la mesa por los portavoces de los grupos parlamentarios, tiene la palabra el señor Tosas.

El señor **PRESIDENTE DE LA AUTORITAT PORTUÀRIA DE BARCELONA** (Tosas Mir): En relación con la intervención del señor Sedó, agradezco sus palabras y el que su propuesta nos haya dado la oportunidad, a los puertos en general, aunque en este caso sea al puerto de Barcelona, de poder opinar, porque los temas que su señoría ha planteado, como también los del señor Segura, son compartidos por mis colegas presidentes de otros puertos de la Dirección General del Estado. Por tanto, gracias.

En cuanto a la intervención del señor Segura, que es un experto en temas portuarios, sabe perfectamente bien que en el mundo hay multitud de formas portuarias, desde puertos absolutamente privados a puertos absolutamente públicos. Históricamente los paradigmas eran Hong Kong y Singapur; Singapur era un puerto público hasta hace poco, porque está en proceso de cambio; Hong Kong es un puerto totalmente privado donde por no existir no existe ni autoridad portuaria, hay un Consejo de concesionarios explotadores de las terminales que se reúnen entre ellos para ponerse de acuerdo, y achuchar al gobernador de Hong Kong para que les haga los mejores accesos posibles. Sin embargo, en el puerto de Singapur hasta hace cuatro días todos eran funcionarios, desde el gerente hasta el últi-

mo de los estibadores, aunque está en proceso de cambio, porque ya han empezado este año a sacar a Bolsa un 30 por ciento de las acciones de la empresa pública Puerto de Singapur.

¿Qué pasa en Europa? En Europa en general el modelo, como usted sabe, es mixto, a excepción de los puertos británicos, que después de las medidas de la señora Thatcher en el año 1980 han sido privatizados. La privatización de los puertos británicos no ha sido positiva. De hecho, los puertos continentales han evolucionado mucho más que los puertos británicos. Mi opinión personal (hago referencia en este sentido a la comparación de si un puerto de interés general puede ser totalmente privado en consonancia con las previsiones que la Ley de acompañamiento de este año prevé) es que los puertos de interés general constituyen grandes corporaciones de servicios importantísimas para un país; de hecho en España ya se ha dado al sector privado la máxima preeminencia, porque las autoridades portuarias actuamos como *land lord*, pero ni en el puerto de Barcelona ni en ningún puerto de interés general del Estado español las autoridades portuarias hacemos nada de gestión directa; es decir, los prácticos son privados, las empresas de remolcadores son privadas, los armadores son privados, las empresas estibadoras son privadas, las de servicio son privadas, etcétera. ¿Nosotros qué hacemos? Tutelamos el uso de un territorio que es de dominio público estatal, como es la zona de servicios portuarios.

La presencia de la Administración pública en los puertos de interés general de un país es positiva, lo cual no impide que pueda haber otros puertos, sobre todo puertos terminaleros privados, por ejemplo. La presencia de iniciativa privada en los puertos hoy en el sistema portuario español lo garantiza y es un buen modelo, a excepción de los caracteres hanseáticos o no de algunos puertos de ámbito tutelar. Cabría discutir aquí las administraciones tutelantes: si es el Estado, la autonomía, el ayuntamiento o el municipio, como es el caso de los puertos del mar del Norte, holandeses y germánicos básicamente; al margen de discutir quién es el titular, la presencia de la Administración pública en un puerto es necesaria, abriendo la iniciativa privada al máximo dentro de la actividad portuaria, y refiriéndome en concreto al puerto de Barcelona a una competencia no solamente interportuaria sino, como decía, hidroportuaria.

Hay dos terminales públicas de contenedores puras y tres terminales polivalentes en competencia entre ellas. Cuando hablamos de coches hablamos de dos terminales de vehículos que se hacen la competencia, y el cliente va donde más le interesa. Hasta CLH está en competencia. No tiene situación de monopolio porque incluso está CAPESA, que competía hasta hace poco con el monopolio de los petroleros españoles en el suministro de productos refinados y de gas para uso doméstico. Sin perjuicio de haber aportado mi humilde criterio en algunos aspectos, porque todo es perfectible y entiendo que hay que modificarlo, considero positiva la ley. Con esto contesto a la pregunta que me ha hecho su señoría en cuanto a cuál es mi criterio particular al respecto.

En cuanto a la intervención del señor Otxoa relativa a los puertos privados he contestado ya a una pregunta similar que me ha hecho el señor Segura. Acerca de las tarifas tampoco tengo el anteproyecto de ley de modificación de la Ley de Puertos y Marina Mercante de 1992, modificada por la Ley de 28 de diciembre de 1997, porque a los presidentes de la autoridad portuaria no se nos ha facilitado. Desconozco en su amplitud el contenido del texto articulado. Le puedo decir que personalmente hemos colaborado aportando criterios a una parte de la ley, la que se refiere al régimen económico y financiero, que es muy importante. El señor Segura se refería antes a ello. Históricamente ha habido un desconcierto enorme con el tema de los precios privados, tasas y precios públicos. Eso quedó mal definido en su momento. La ley era correcta, pero después se desarrolló por orden ministerial y el Poder Judicial ha entendido que no tenía rango suficiente, y hemos tenido el famoso problema del AT3. El problema del AT3, recurrido dentro de los puertos españoles, podía haber supuesto un déficit global de todo el sistema portuario español de más de 60.000 millones de pesetas. Esto se intentó atajar haciendo unas aportaciones complementarias a la Ley de acompañamiento en la Ley de presupuestos del año 2002, lo que se dice ley torniquete, pero se aborda con profundidad en el anteproyecto de ley. Esta parte la conozco bien. El proyecto de ley por lo que hace al régimen económico y financiero de los puertos moderniza la arquitectura tarifaria, y en el momento que se promulgue la ley puede ser una aportación importante; además era necesaria. El resto del contenido de la ley no sé si es o no necesaria, lo desconozco; pero esto era necesario para abordar el problema que tenía la Administración portuaria española encima de la mesa en cuanto al régimen tarifario. La propuesta de estructura tarifaria distingue entre tasas y precios privados. A diferencia de la ley de 1992, en la que todos los precios eran considerados precios privados, en la futura regulación se prevé una distinción entre lo que son tasas y precios privados, que es positivo.

Continuando con la respuesta al señor Otxoa, la aplicación tarifaria de esta estructura tarifaria debe ir hacia la libertad tarifaria y la autonomía del puerto en su aplicación debe ser la máxima posible, tal como se preveía ya en la modificación de la ley de 1992 por la ley de 1997. Después no pudo aplicarse la libertad tarifaria porque surgió el problema que acabo de exponer. Reestructurado ya el sistema tarifario, avanzar en el futuro hacia la libertad tarifaria es lo correcto, lógicamente con un control de la Administración pública para evitar situaciones de competencia desleal; eso es obvio. Para

eso están las autoridades portuarias y por encima de ellas el ente Puertos del Estado, que debe ejercer básicamente esta función. En cuanto a la disposición adicional tercera a la que ha hecho referencia, estoy de acuerdo con usted. Lo que he dicho es que hay que vigilar para que no se produzcan posiciones de dominio o de monopolio. Este es un aspecto en el que a mi juicio la ley es perfectible y debe poder garantizar estos supuestos.

Finalmente, quiero agradecer las palabras del señor Ortiz, en nombre del Partido Popular, por el hecho de recoger las sugerencias que hemos aportado para mejorar el texto legal. Quiero insistir una vez más en la necesidad del esfuerzo necesario por parte de esta Cámara y, por supuesto, de esta Comisión para compatibilizar todos los textos sectoriales con esta ley horizontal o troncal, ya que de otra forma sería un verdadero caos el que viviríamos de forma inmediata.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Companys Sanfeliú): Muchas gracias una vez más, señor Tosas, por su comparecencia y por sus aportaciones que sin duda pueden ayudar a que salga un proyecto de ley mucho más acorde con las necesidades de los puertos y de las concesiones. Gracias por su presencia.

Se la sesión.

Era la una y cuarenta minutos de la tarde.

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**