



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2002

VII Legislatura

Núm. 590

INFRAESTRUCTURAS

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. LUIS MARQUÍNEZ MARQUÍNEZ

Sesión núm. 41

celebrada el miércoles, 9 de octubre de 2002

ORDEN DEL DÍA:

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

	<u>Página</u>
— Del señor presidente de ASETA (Asociación Española de Autopistas de Peaje), (don José Luis Feito). (Número de expediente 219/000392.)	19260
— Del señor director general de programación económica del Ministerio de Fomento (López Corral). (Número de expediente 219/001337.)	19268
— Del señor secretario de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento (Blanco Rodríguez). (Número de expediente 219/001338.)	19276

Se abre la sesión a las cuatro y diez minutos de la tarde.

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

— **DEL SEÑOR PRESIDENTE DE ASETA (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE AUTOPISTAS DE PEAJE) (FEITO). (Número de expediente 219/000392)**

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, tomen asiento, por favor.

Buenas tardes a todos. Guarden silencio, señorías, por favor. Vamos a empezar la Comisión de Infraestructuras en la sesión número 41 que va a tratar de solventar las distintas comparencias que han pedido los distintos grupos parlamentarios de distintas personalidades en relación con el trámite de proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

He de dar la bienvenida al secretario de la Comisión, que rogamos se incorpore a la mesa. He de decirle a SS.SS. que el señor Alemany se ha puesto en contacto con la mesa de la Comisión para decir que por problemas en el aeropuerto de Barcelona, que se encuentra cerrado, no le es posible comparecer en el momento presente tal como estaba previsto; además el aeropuerto continúa cerrado y no parece que pueda abrirse en pocas horas. Por tanto, la Mesa y portavoces se reunirán al término de la Comisión para analizar la posible comparencia del señor Alemany o cualquier otra incidencia que se pueda resolver en relación con este asunto.

Por tanto, pasamos a la que figuraba en segundo lugar en el orden del día, dándole la bienvenida a don José Luis Feito, presidente de ASETA (Asociación Española de Autopistas de Peaje). Los señores diputados saben cómo se sustancian estas comparencias; el señor Feito ha sido también advertido. Tanto el señor Alemany como el señor Feito aportan una serie de documentos de la intervención que van a hacer para repartir entre los portavoces, y procederemos a su reparto. Del señor Alemany, al no encontrarse presente, por lo menos tenemos aquí su documentación, que será repartida a los portavoces.

Dicho esto, damos la palabra al señor Feito.

El señor **PRESIDENTE DE ASETA (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE AUTOPISTAS DE PEAJE)** (José Luis Feito): Buenas tardes. Es un honor y una satisfacción para mí comparecer ante ustedes en mi

calidad de presidente de ASETA para informar sobre el proyecto de ley reguladora del contrato de concesiones de obras públicas en aquello que afecta al sector que represento.

Ante todo, como SS.SS. conocen, nuestro sector ya tenía un marco legislativo delimitado por la Ley 8/1972 y por el decreto 215/1973 en el que se desarrollaba dicha ley. El marco legislativo nuevo que tenemos ante nosotros modifica sustancialmente el marco legislativo previamente existente. Para darles una idea de las modificaciones sustanciales que introduce el nuevo proyecto de ley en su disposición derogatoria única, en la cual deroga una buena parte del articulado de la vieja ley, verán en el anexo a mi intervención, que voy a facilitarles después de mis comentarios y sus preguntas, una copia de todos y cada uno de los artículos del actual marco legislativo que son derogados por la ley que os ocupa. Teniendo en cuenta la magnitud de la transformación del marco legislativo del sector a la que nos enfrentamos con el nuevo proyecto de ley, entenderán ustedes que nuestra reacción ante el proyecto de ley está dominada por dos consideraciones fundamentales: por un lado, por la importancia de respetar el principio de seguridad jurídica, deslindando claramente la regulación de las concesiones existentes concedidas al amparo del marco legislativo vigente hasta el momento actual de las concesiones que se puedan otorgar al amparo de la nueva ley; por otro, la otra preocupación que domina nuestra reacción ante esta nueva ley es la necesidad de aplicar con cautela y flexibilidad los cambios que introduce la nueva ley, cambios que son muy importantes en relación con dos cuestiones, el equilibrio económico de la concesión y su plazo.

Voy a efectuar una serie de comentarios muy breves, que espero que en ningún momento me lleven a sobrepasar los quince minutos previstos por la técnica de estas sesiones, sobre el principio de seguridad jurídica, sobre el cambio en el concepto de equilibrio económico de la concesión y sobre su plazo. En los documentos que se están distribuyendo se les está facilitando también la ponencia que iba a efectuar el señor Alemany, que es el documento naranja; el documento blanco es mi ponencia junto con ese anexo que he mencionado, en el cual se detallan los artículos que son objeto de derogación por la presente ley. Sobre el principio de seguridad jurídica y de la no retroactividad de la ley, que en mi opinión debe dominar cualquier actuación legislativa, la disposición final tercera del actual proyecto, que establece una serie de secciones y hace aplicable con carácter aparentemente retroactivo determinados preceptos, es equívoca e inconsistente con lo estipulado en la propia memoria del proyecto de ley. Nunca pueden los preceptos señalados por el mero respeto a los derechos adquiridos incidir en los contratos vigentes de concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley que hoy motiva mi presencia aquí. De hecho, en la propia memoria del proyecto de

ley (página 61) —al efectuar el estudio de las diversas disposiciones finales del proyecto— se dice textualmente (abro comillas y paso a contarles la redacción del proyecto) que la disposición final tercera (dice el propio proyecto) en que se declara la inmediata aplicación a las condiciones ya existentes de determinados preceptos de la ley, esto es, aquellos que (y cito literalmente) por no afectar a derechos adquiridos por los concesionarios pueden introducirse sin demora, etcétera. La propia demora del proyecto pone claramente de manifiesto la intención del legislador, como no puede ser de otra manera, de no introducir ningún tipo de retroactividad en esta ley. Ha habido comparecencias aquí en esta sala de las autoridades del Ministerio de Fomento en las que también se ha dejado claramente de manifiesto la importancia de manifestar y de velar por la vigencia de este principio fundamental de seguridad jurídica. Así, por ejemplo, se ha dicho que los inversores contarán con un marco predecible y cierto que facilitará el desarrollo de su actividad empresarial con la consiguiente secuela de crecimiento y creación de empleo. En fin, por todo esto consideramos que quizá sería conveniente modificar la disposición final tercera para con absoluta claridad establecer este principio fundamental (perdónese me la insistencia) de seguridad jurídica y no retroactividad de la ley respecto de todas y cada una de las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma.

Paso ahora a expresarles mi opinión sobre uno de los cambios fundamentales que introduce la ley, que es la modificación en el concepto del equilibrio económico-financiero de las concesiones. Quisiera ante todo llamar la atención de SS.SS. sobre esta modificación trascendental que lleva a cabo el proyecto de ley bajo el concepto de determinación del equilibrio económico del contrato en la sección 3.^a del capítulo III, que a su vez lleva la rúbrica de Derechos y obligaciones del concesionario y prerrogativas de la administración concedente. El artículo 248, el único de esta sección 3.^a que se refiere al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, establece que este equilibrio económico debe mantenerse en los términos que fueron considerados para su adjudicación, teniendo en cuenta el interés general y el interés del concesionario, de conformidad en lo dispuesto en el apartado siguiente. En el apartado siguiente al que se refiere este artículo se establece los supuestos en los que se reestablecerá el equilibrio económico del contrato y se dice: «En beneficio de la parte que corresponda», según especifica el proyecto de ley. Por poner un ejemplo implícito en el proyecto de ley esto puede llevar a cabo que se amplíe el plazo concesional, lo cual sería beneficiar al concesionario, o que se reduzca el plazo concesional, lo cual sería en principio un beneficio para la Administración. Dejando una vez más claramente y por sentado que todo esto afecta única y exclusivamente a las concesiones que se otorguen al amparo de esta nueva ley, quisiera exponer a

SS.SS. las razones de la preocupación que este cambio suscita en el sector que represento.

Es importante entender que estamos ante un sector de actividad cuyas inversiones tienen un período de maduración muy dilatado; estamos quizás ante el sector inversor cuyo período de consecución de la rentabilidad de la inversión es uno de los más dilatados de cualquier actividad económica que podamos conceder; estamos ante un sector que normalmente se caracteriza por unos diez, quince años de pérdidas económicas y financieras seguido de un período más o menos de equilibrio y a partir de ahí una etapa de beneficios que deben ser suficientes para cubrir las pérdidas y la ausencia de ganancias de todo el período anterior, de manera que sólo al final del período de maduración de la inversión, en definitiva, sólo al final de la concesión se puede conseguir la rentabilidad que se persigue con la inversión inicial. Teniendo en cuenta este dilatado período de inversión del sector de concesión que represento, piensen ustedes que si se aplicaran literalmente los preceptos del proyecto de ley sería, por ejemplo, posible contar con un período cíclico de cuatro o cinco años de bonanza económica que podría llevar a la Administración, amparándose en la literalidad del proyecto de ley, a reducir las tarifas o a ampliar el período concesional; este período cíclico de bonanza económica podría ser seguido por un período de dificultades económicas que de nuevo (citando literalmente la ley) podría llevar consigo a un aumento de tarifas y a una ampliación del período concesional. Como la evidencia histórica nos señala que es inevitable en periodos tan dilatados, períodos de cuarenta o cincuenta años de la vida de la concesión, que la vida económica esté sujeta a oscilaciones cíclicas, a secuencias de ciclos de inverso signo económico, parece evidente que una aplicación literal de este concepto de equilibrio económico y financiero podría dar lugar a una inestabilidad importante en los términos de la concesión. No necesito decirles a ustedes las potenciales tensiones e incertidumbres que abrirían este tipo de actuaciones y quizá podrían ser perjudiciales para la llegada de capital privado al sector. Deben tener presente SS.SS. que, de acuerdo con las intenciones y los objetivos de esta ley según nos expone el legislador, su función fundamental es actualizar el marco que regula la aportación de recursos privados a la importantísima tarea de dotar a nuestro país de las infraestructuras necesarias para asegurar su bienestar y su crecimiento, y que esos recursos privados lógicamente sólo optarán por destinarse a este fin, asumiendo el riesgo y ventura inherente a plazos tan dilatados, si las instituciones aseguran la estabilidad, la simetría y la objetividad del marco regulador y su forma de aplicación. Por todo ello, entendemos que se ha de observar un criterio de extremada prudencia en la redacción de esta normativa, así como su desarrollo y ulterior reglamentación, ya que afecta al núcleo mismo de nuestro sistema concesional.

Para finalizar mi intervención me refiero ahora al otro cambio fundamental que se introduce en la nueva ley, que es la reducción del plazo de duración de las concesiones. Como ustedes saben, la ley actual, con una última modificación de 1996, del 30 de diciembre, dispone que las concesiones de autopistas de peaje pueden tener una duración de hasta setenta y cinco años, que es el máximo período concesional que se prevé también en el artículo 30 de la Ley de 1972 que les mencioné anteriormente. Pues bien, el nuevo proyecto de ley reduce para las nuevas concesiones que se otorguen al amparo de esta ley el plazo de la duración de la concesión a cuarenta años, con posibilidad en supuestos tasados de llegar a una duración de hasta sesenta años. Así se especifica en el artículo 263 del proyecto de ley que hoy tenemos ante nosotros. Por lo tanto, hay una reducción sustancial del período máximo de la concesión desde setenta y cinco a sesenta años. En nuestra opinión esta reducción del plazo de duración de las concesiones puede llevar en ciertas ocasiones a aumentar innecesariamente el peaje o las necesidades de fondos públicos, sobre todo en aquellas concesiones de rentabilidad muy ajustada, pero a nuestro juicio (y nos parece aún más importante esta segunda consideración que la primera que acabo de efectuar) esta reducción del plazo de concesión puede ser contraria a los propios intereses de la Administración, ya que en algún momento determinado la Administración puede encontrarse con que por interés público le puede interesar prolongar el período concesional, y no podría hacerlo evidentemente si se autoimpone esta rigidez a través de la ley. En nuestra opinión en los pliegos de licitación puede establecerse el plazo concesional que se considere adecuado, sean cuarenta, treinta o veinte años, pero no encontramos ningún sentido en que la Administración no se reserve ese margen para ampliar los plazos citados si en cualquier momento considera que es interesante para el bien común, lo que no podría hacer si persiste en su intención de autolimitarse esta posibilidad de ampliar los plazos concesionales.

Quien comparece ante ustedes quisiera llamar la atención sobre esta circunstancia y manifestar que quizá merecería la pena reconsiderar este acortamiento de los plazos de duración de las concesiones, modificando el artículo 263 y estableciendo de forma normal un plazo máximo de concesión de sesenta años, que por motivos excepcionales y también tasados puede elevarse a un máximo total y absoluto de setenta y cinco años, que es el límite en el marco legislativo actual. Insisto en que esta ampliación que proponemos no tiene por qué afectar necesariamente a la duración efectiva de la concesión. La duración efectiva de las concesiones al amparo de la nueva ley puede ser más reducida o de la misma duración que las existentes; si no fuera así, sería únicamente debido a que por circunstancias que interesen a las administraciones públicas pudiera ser necesario utilizar esa mayor flexibilidad de los plazos conce-

sionales que ahora mismo les está limitando en el nuevo proyecto de ley. Estos son los puntos fundamentales que quería exponerles de forma muy abreviada, muy concisa. Como les he dicho antes, encontrarán más detalle en la versión que he ofrecido por escrito y sobre todo en el apéndice en el cual se especifican todos los cambios legislativos que se llevan a cabo con el nuevo proyecto de ley respecto del marco legislativo actual. He de reiterarles mi agradecimiento por su solicitud de comparecencia ante esta Comisión y mi placer y mi sentimiento de estar muy honrado por haber comparecido ante ustedes como presidente de la Asociación Española de Sociedades Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes y Vías de Peaje. Con esto, me pongo a su disposición para responder a cualquier pregunta o comentarios que les haya suscitado mi intervención.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el portavoz del Grupo Socialista, señor Segura.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Nosotros habíamos solicitado la comparecencia del presidente de la Asociación Española de Empresas Concesionarias de Autopistas de Peaje precisamente por entender que se trata de una asociación que engloba a un número importante o prácticamente a todas las empresas que tienen experiencia en el sector. Ante la tramitación inmediata de este proyecto de ley esta comparecencia era, nos parecía, obligada; consiguientemente, le damos las gracias al señor Feito por haber aceptado la invitación que la Comisión le ha hecho y le damos las gracias por el documento que nos ha distribuido. Entenderá usted que no nos encontramos, como es obvio, en un momento de debate técnico. Corresponde a cada uno de los portavoces pedirle la aclaración de algunos de los contenidos de su manifestación y formularle alguna que otra pregunta; si lo estima oportuno, un pronunciamiento puede enriquecer su comparecencia.

En primer lugar, acerca del principio de seguridad jurídica con el que usted ha comenzado su intervención, manifestando su preocupación al respecto, sobre todo en el precepto de la no retroactividad de aplicación de la norma, nosotros estimamos que ya está suficientemente solventado en el texto en la disposición final tercera, aunque quizá requeriría algún que otro retoque en algún artículo, pero eso ya cada grupo parlamentario fijará su posición. Luego, esa preocupación, debemos disiparla. En segundo lugar, en cuanto a la preocupación que usted ha manifestado en el punto segundo de su escrito de modificación del concepto de equilibrio económico-financiero, se da un paso al frente con el debate que va a tener lugar y la promulgación posterior de esta ley de concesiones. España es un país, si no pionero, bastante avanzado con una dilatada experiencia. Existe la idea popular de la voracidad del concesionario pensando incrementar constantemente sus

beneficios. Con las mejoras que puedan introducirse en la fase de tramitación parlamentaria del proyecto de ley se defienden ambos derechos: el del usuario y el de la empresa concesionaria. Nos gustaría que usted profundizase un poquitín, si lo estima oportuno, sobre qué le pediría a la reglamentación posterior, porque el proyecto de ley tendrá que ser desarrollado por un gran y amplio reglamento o por reglamentos sectoriales para cada uno de los sectores en los que resulta de aplicación. Esa es una pregunta que le formulo al respecto. Tercer cuestión. En lo que se refiere al período concesional usted ha manifestado su posición en representación de su asociación. Estima que cuarenta años (me ha parecido entender) o un plazo máximo de treinta años no impediría a la Administración hacer un pliego de condiciones para veinticinco o para cuarenta años de período de explotación. Le pediría quizá que profundizase un poco en su planteamiento sencillo de cuanto mayor sea el período de tiempo, tal como recoge la Ley de 1972, las tarifas aplicables al usuario serán más cortas al menos en los primeros años. En esta etapa en la que estamos viviendo (esta sería la cuarta pregunta) en la que hay unos movimientos accionariales (basta con leer la prensa diariamente; no nos vamos a referir a ninguno de ellos) ¿no cree usted que en el sector se puede correr el riesgo o quizás esta ley puede potenciar no deseadas concentraciones empresariales y, consiguientemente, descenso de la capacidad de competencia a la hora de ofertar ante un pliego de condiciones que la Administración, la que fuese, autonómica o estatal, sacase? Quinta pregunta. Señor Feito, usted recordará que el ministro de Fomento desde los primeros días del ejercicio de su función como tal ha estado manifestando el interés por incentivar la participación de la iniciativa privada en la financiación de obra pública, hablándose, referencialmente de un 20 por ciento, de un volumen aproximado de 20 millones. Me dicen que dos billones. Como no me lo he creído nunca, no lo he visto nunca en un tratamiento legislativo por eso no me expreso con propiedad. Decía que el 20 por ciento se asignaría aproximadamente a la participación de la iniciativa privada ¿Usted cree que con el contenido de la ley el sector se siente estimulado por participar? Le formularía otra pregunta enlazada con ésta: ¿Qué incentivos encuentra hoy el sector en el articulado de la ley? Lo estoy diciendo despacio a efectos de que pueda tomar nota. ¿Cree usted que los incentivos fiscales eran necesarios que viniesen en esta ley, de los que viene desprovista según la posición del Ministerio de Hacienda?

Por último, tengo la impresión, de que en estos seis años de gobierno del Partido Popular porcentualmente no ha crecido tanto, como quizás algunos pensábamos, la distribución del número de kilómetros de autopistas de peaje. Me parece recordar que hasta 1996 aproximadamente un 25 por ciento era autopistas de peaje, un 25 por ciento del kilometraje, por expresarnos de alguna manera, del número de kilómetros globales en España

de redes viarias y un 75 por ciento eran autovías. Hoy, ¿cómo está con cierta aproximación desde esa perspectiva porcentual?

La última pregunta, de verdad: ¿Al sector le ilusiona las novedades que ofrece el proyecto de ley relativas a las zonas económicas de actividad comercial, que son componentes innovadores importantes?

El señor **PRESIDENTE**: Señor Segura, espero que al decir usted que no se creía lo de los dos billones de pesetas no se refería usted a mí. Yo modestamente he tratado de alumbrarle lo que dice el plan de infraestructuras 2000-2007. En cuanto a dos billones de euros, muy pocas personas en este mundo han oído hablar de esa cantidad todavía.

El señor Sedó, de *Convergència i Unió*, tiene la palabra.

El señor **SEDÓ I MARSAL**: Plan no debatido en las Cortes, como dice el señor Segura, pero que tampoco han recibido las Cortes como tal. En la Comisión lo tenemos podríamos decir un poco a escondidas, pero yo no puedo decirlo tanto porque a mí me lo entregó directamente un día en la Comisión el señor ministro cuando se lo comentamos.

Señor Feito, muchas gracias por parte de nuestro grupo por su presencia aquí para informarnos sobre temas de la ley. Yo tengo pocas preguntas. En estas comparencias yo vengo a escuchar lo que me dice el compareciente, que es su opinión sobre la ley, lo que tendré que añadir a la documentación que ya tenemos de enmiendas preparadas y, en todo caso, pedir alguna aclaración. Sí puedo decirle que respecto a los plazos concesionales nosotros también tenemos unas ciertas dudas porque hay unas grandes inversiones; unas serían las fijas (autopistas, líneas férreas) y otras son concesiones que puede haber dentro de puertos o aeropuertos. Los plazos pueden ser muy distintos porque, por las inversiones que se realizan, sus amortizaciones no tienen la misma equivalencia para unas que para otras. Como usted decía, podía ser bueno establecer la cantidad, los sesenta más quince, y en todo caso lo que sí que debería quedar bien claro es que ha de ser un tema suficientemente abierto, pero muy concretado bien clasificado para quién es qué en cada parte.

Cuando usted habla del equilibrio económico, a mí hace tiempo que se me presenta una cierta duda y me entra a mí la curiosidad; ya verá. Cuando se habla de cualquier circunstancia de modificación del peaje de una autopista (y en Cataluña se ha pedido mucho y sigue habiendo plataformas pidiendo anular peajes o rebajar peajes) siempre sale el esquema de equilibrio económico. Hay que mantener el equilibrio económico de la concesión; a mí me parece bien, si el contrato de la concesión es éste, que se mantenga el equilibrio. Tengo una pregunta. Si por todo el trazado

de las autopistas se hace una instalación de cableado, que está hecha prácticamente en todas las autopistas, es una nueva actividad que tiene la compañía concesionaria, por lo tanto tiene un movimiento económico. Mi pregunta en este caso es: ¿Al establecer un estudio en un momento que se necesite del equilibrio económico se introduce también el negocio del cableado? Si se está modificando la concesión en un nuevo negocio que pasa por el territorio de la antigua, de la primera concesión, sería lógico que a lo mejor por este nuevo negocio del cableado (si por él está metida la informática y por la burbuja o por todo lo que queramos se hincha tanto) se bajara el peaje porque el equilibrio económico varía en otros conceptos. No sé, me parece que a lo mejor estoy inventando alguna cosa extraña, pero es una duda que tengo. Como usted ha entrado con el tema del equilibrio económico, he pensado que era la ocasión de preguntárselo. También se lo hubiese preguntado al señor Alemany; si comparece dentro de unos días, también se lo preguntaré porque era para él.

El señor **PRESIDENTE**: Señor López-Amor tiene la palabra en nombre del Grupo Popular.

El señor **LÓPEZ-AMOR GARCÍA**: En primer lugar, nuestro grupo agradece muy sinceramente la comparecencia de don José Luis Feito, presidente de ASETA en la sesión de la Comisión de Infraestructuras y en una comparecencia para informar de la opinión que, como patronal del sector, tienen sobre el proyecto de ley de concesiones.

Es suficientemente clara la importancia que él ha dado al proyecto de ley y sobre todo a los temas que le parecen más importantes y le preocupan en cuanto a su ajuste final. La comparecencia tiene ese objeto, el posible ajuste en trámite parlamentario. Por lo tanto nuestro grupo agradece muy sinceramente la opinión que nos ha ofrecido en cuanto al proyecto de ley que nos ocupa.

Nuestro grupo no tiene ninguna pregunta que hacerle, pero sí tiene que salir en contestación de lo que han dicho algunos de los portavoces de un plan de infraestructuras que no es conocido por las Cortes. Yo no sé si es conocido por las Cortes, pero aquí el 15 de junio del 2000, en comparecencia del ministro señor Cascos, se hizo una exposición, incluso con diapositivas, de dicho Plan de infraestructuras. Después por los medios de comunicación ha sido ampliamente comentado, difundido y ampliado; tan es así que en este momento, (lo saben ustedes como portavoces y como expertos en la materia) estamos viviendo un período que, (empleando las palabras del señor Feito), de bonanza en el ámbito constructivo de la obra pública, y es importante decirlo. Baste un dato como ejemplo: las constructoras están en las posiciones más altas bursátiles desde hace muchos años cuando el resto de la Bolsa está en pleno desplome.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Feito tiene la palabra.

El señor **PRESIDENTE DE ASETA (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE AUTOPISTAS DE PEAJE)** (José Luis Feito): Intentaré englobar, como se me ha dicho, las respuestas a todas las preguntas. La primera pregunta que planteaba el señor Segura sobre el principio de seguridad jurídica, ya está respaldado y defendido por el proyecto de ley en su actual redacción; es cierto. El proyecto en la memoria respalda claramente y contundentemente la no retroactividad y el principio de los derechos adquiridos; sin embargo, en una parte de la disposición final tercera, en concreto cuando hace aplicable con carácter retroactivo una serie de preceptos (si quiere le digo a S.S. los preceptos, que son las secciones 2ª y 3ª del capítulo III, el artículo 249, con excepción de su apartado d), y el artículo 251), ahora mismo se estipula la posibilidad de que una serie de preceptos serían potencialmente aplicables con carácter retroactivo. En nuestra opinión eso es jurídicamente incorrecto, contradictorio con otras partes del proyecto de ley y, en efecto, no es la intención del legislador porque no solamente en la propia memoria del proyecto, sino en otras áreas de los proyectos y en otras consideraciones que ha habido del mismo, se dice claramente la importancia que tiene el principio de seguridad jurídica para que se consigan los fines últimos del proyecto, que es incitar el concurso de la iniciativa privada. Por eso pensamos que probablemente sería muy conveniente que desapareciera esta incertidumbre que ahora mismo está presente en la disposición final tercera, y que solamente podría dar lugar a malentendidos, a conflictos jurídicos y, en definitiva, a retrasar o perjudicar la recta aplicación del proyecto.

En cuanto al concepto de equilibrio económico-financiero que se introduce en la nueva ley, ciertamente si permite despejar una serie de malentendidos que hasta ahora había sobre el beneficio legítimo de las empresas concesionarias, sería un paso adelante, pero no estoy muy seguro de que tal y como está redactado el nuevo concepto de equilibrio económico-financiero permita clarificar esos derechos legítimos a que el inversor privado pueda recoger los beneficios de su inversión, si la lleva a cabo correcta y eficientemente y que al mismo tiempo pague por ella, pague por los errores si no la lleva a cabo eficientemente. Esto es parte, por supuesto, de cualquier sano concepto de equilibrio económico-financiero. Me preguntaba S.S. qué se puede hacer para despejar en todo caso esas dudas que nos suscita, esos riesgos potenciales en el concepto de equilibrio económico-financiero tal y como esta redactado actualmente en el proyecto de ley. Sería fundamental que como mínimo en la reglamentación del proyecto de ley, en la elaboración del reglamento se pudiera disponer de procedimientos de negociación objetivos y bien sistematizados para flexibilizar los parámetros de la concesión. En definitiva, el nuevo

concepto de equilibrio económico-financiero parece abrir las posibilidades a modificaciones más frecuentes de los términos de la concesión. En un sector de inversiones muy dilatadas esas modificaciones, si se llevan a cabo muy frecuentemente, podrían poner en peligro la estabilidad de la inversión de capital privado en este sector. Se reduciría, por tanto, ese riesgo cuanto más estables fueran los términos de la concesión, para bien o para mal. Este es un sector que ha pasado por años de penuria económica intensa que ha llevado a la desaparición de muchas empresas, a los cambios de titularidad de muchas otras, y en ningún momento se ha recurrido a la ayuda del sector público para por lo menos mantener la propiedad previamente existente; por supuesto, no se trata de salvar a ningún empresario de su mala gestión. Si los cambios son frecuentes, abre una incertidumbre; si se considera que los cambios no están suficientemente bien sistematizados, justificados en un reglamento claro, podría haber también problemas. Por lo tanto, en contestación a su pregunta yo le diría que habrá que extremar la cautela y el cuidado para que el reglamento que desarrolla esta ley especifique procedimientos de derogación objetivos y muy bien sistematizados de forma que no haya duda para el capital privado de en qué condiciones se flexibilizan qué parámetros, una vez que quede claro que si en un momento determinado se puede cambiar los términos de una concesión es debido a unas circunstancias clara y concisamente especificadas.

Preguntaba también S.S. sobre el período concesional, la relación entre el período concesional y tarifas y quizá también desarrollar un poco más la justificación para ampliar el período concesional. También preguntaba (de hecho se respondía a sí mismo), el señor Sedó con una observación muy pertinente sobre la relación de diversas concesiones con diversos plazos concesionales. Hay una relación innegable entre el período concesional y la tarifa. El período concesional es una variable fundamental del precio de la tarifa de la misma manera que el precio de un bono tiene relación con su duración. Al fin y al cabo, la inversión en la autopista es como invertir en un bono a muy largo plazo, en un bono con un vencimiento a cuarenta años, que paga unos dividendos cada año y que al final del período de concesión tiene que devolver el principal. La inversión en autopistas es exactamente como la inversión en un bono; a diferencia de los bonos públicos, evidentemente el dividendo aquí es incierto y está sujeto a las oscilaciones de la vida económica y la devolución del principal hasta cierto punto también es incierta porque está sujeta a las incertidumbres de la vida económica. Pero en condiciones normales la equivalencia financiera es adecuada, por tanto, qué duda cabe que una de las variables que determina el precio, en este caso el peaje, es el período concesional. En un país como España lo lógico es que los períodos concesionales sean más dilatados que en otros países y así ha venido siendo; que

sean más dilatados que en otros países, primero, porque nuestra orografía es mucho más complicada; segundo, porque los trayectos kilométricos de nuestras autopistas son más cortos (este es otro factor que incide en el precio); tercero, porque al ser más cortos tienen muchas más salidas y entradas a las autopistas; y cuarto, porque tiene un competidor que no tienen en muchos países de nuestro entorno, que es la autovía, normalmente denominada gratuita, y que, como todos ustedes saben, se paga mediante impuestos. Por todas estas razones normalmente el período concesional en España es algo superior al que rige en otros países, por tanto, tiene una relación fundamental con el precio. Pero, como muy bien decía también el señor Sedó, en efecto, creemos que probablemente, como así se pretende, ya que es una ley troncal aplicable a todas las concesiones, quizás por ahí se ha buscado una especie de mínimo factor común y quizás esa sea la razón por la cual se pueda entender esta reducción de peaje. Nosotros, en todo caso, no entramos en cuál pueda ser el período concesional con el cual las administraciones públicas en su momento quieran licitar una u otra concesión. Las empresas ya acudirán a esas licitaciones en unas condiciones u otras y ya ofertarán un precio determinado para llevarse esa concesión con el período concesional que sea.

Nosotros sobre lo único que llamamos la atención es sobre que, si se reduce el período concesional, se está reduciendo un instrumento de flexibilización para la actuación de la propia Administración pública. De hecho, esta es hasta cierto punto una opinión personal porque dentro del sector hay diferencias radicales entre empresas que serían partidarias de períodos concesionales muy dilatados y otras que quizás no lo sean. En general las empresas concesionarias que han pasado cierto punto de maduración son partidarias de prolongaciones del período concesional, mientras que las empresas concesionarias de concesiones relativamente recientes no aceptan aumentos del período concesional o de períodos concesionarios muy dilatados, porque en definitiva estarían renunciando a beneficios de hoy para beneficios en un período demasiado lejano, mientras que las empresas con concesiones ya maduras generalmente están dispuestas a trocar aumentos del período concesional a cambio de rebajar el peaje porque pueden recoger esos beneficios. Por lo tanto, no vean en esta propuesta, esta recomendación si quieren, o estas observaciones que yo estoy haciendo sobre el período concesional necesariamente el interés de las concesionarias, que ya digo que es muy divergente, si no un instrumento de flexibilización que, eso sí, nos puede ahorrar conflictos de negociación en el futuro con las administraciones públicas. De la experiencia de estos últimos veinte años se puede inferir claramente que ha sido siempre a iniciativa de las administraciones públicas cuando al sector se le ha propuesto un incremento del período concesional para compensar diversas actua-

ciones de las administraciones publicas. Como muy bien decía el señor Sedó, puede ser que en otros sectores no sea conveniente ir más allá de los plazos concesionales que están contemplados por el proyecto de ley. Por eso proponíamos, con independencia de que el plazo concesional de partida sea el que se quiera que sea, cuarenta o sesenta años, que no se cierre esa posibilidad de flexibilidad que actualmente está cerrando el proyecto de ley tal y como está.

Preguntaba también el señor Segura sobre los movimientos accionariales recientes, si no podían entrañar un riesgo de excesiva concentración, si no podían afectar al nivel de competitividad del sector y en qué medida este proyecto de ley podría fomentarlos. En mi opinión los movimientos de concentración que se están produciendo en el sector están muy lejos de poder afectar de forma significativa la competencia del sector. Este es un sector excesivamente competitivo; cuando digo excesivamente competitivo quiero decir que está excesivamente atomizado en proporción a lo que sería el óptimo de mercado, y desde luego sin duda alguna en proporción a la situación del sector en los países de nuestro entorno. En Francia, en Italia, en Alemania en el momento actual, incluso después de la fusión tan importante que se está produciendo en el sector de autopistas concesionarias, esta empresa fusionada seguiría siendo inferior a la mitad de la empresa líder en el mercado italiano, a la mitad de la empresa líder del mercado francés y cercana a la empresa líder del mercado portugués. Por lo tanto, estos movimientos de concentración está lejos de afectar a la competencia del sector. Cabe decir incluso que, aunque solamente hubiera una empresa, aunque este movimiento de concentración fuera tan lejos como que solamente hubiera una empresa en España, no tendría por qué afectar a la competitividad del sector porque el mercado de referencia para el sector es el mercado mundial en los dos sentidos, que estas empresas acuden a los concursos de concesiones que hay en todo el ámbito mundial y que cualquiera de las empresas europeas puede acceder a los concursos que se puedan producir en nuestro país, y de hecho así está ocurriendo. Empresas portuguesas, francesas e italianas, portuguesas en concreto, no solamente acceden a las licitaciones que pueden abrirse por nuestras administraciones publicas, sino que además también participan en estos procesos de fusión y concentración. Estamos aún evidentemente lejos de esa situación, que no llegará. Estamos en una situación muy, muy competitiva que no se va a alterar ni lo más mínimo por las fusiones que se están llevando a cabo; por lo tanto, estamos lejos de cualquier riesgo de excesiva concentración en el sector.

¿La ley? No, yo no creo que la ley pueda afectar a este proceso de forma apreciable. En mi opinión este proceso de concentraciones se está llevando a cabo por razones similares a las que se ha llevado en otros sectores de nuestro tejido económico en el pasado. Ocurrió,

por ejemplo, en la banca española. Teníamos los bancos más rentables del mundo, pero un sector excesivamente atomizado de manera que no teníamos bancos con el tamaño suficiente para llevar a cabo las inversiones necesarias que exigía el avance tecnológico en el sector y mucho menos para competir con bancos menos eficientes pero de mayor tamaño de otros países de nuestro entorno.

En el sector concesional está ocurriendo lo mismo. Tenemos las empresas concesionarias más competitivas, más rentables del mundo; aparecen siempre líderes en los rankings de concesiones y licitaciones que se registran por diversos anuarios que siguen estos acontecimientos, sin embargo, son empresas excesivamente pequeñas en comparación mundial y que empezaban a no tener el tamaño suficiente para afrontar las impresionantes inversiones que hay que hacer para seguir los enormes desarrollos tecnológicos que se están produciendo en el sector. Este es un sector que ha tenido un avance tecnológico rapidísimo. Se ha resuelto el problema de las cabinas de peaje. Hoy día tecnológicamente sería posible eliminar las cabinas de peaje, eliminar incluso las cabinas de peaje mediante transponder; existe la tecnología para llevar a cabo autopistas libres de todos los utensilios del peaje, pero, tecnológicamente eso exige inversiones cuantiosas, y es otras de las razones por las cuales se está llevando este movimiento de concentración, para coger ese mínimo tamaño, esa masa crítica que haga posible todas estas actividades, por lo tanto, no creo que se puedan ver afectados ni en un sentido ni en otro por esta ley. Lo que sí se puede ver afectado por esta ley, evidentemente, es la capacidad de que el sector privado impulse más o menos las infraestructuras en nuestro país, y eso enlaza con la quinta pregunta que me hacía el señor Segura sobre los estímulos que el sector privado recibía a su participación en la financiación de infraestructuras mediante esta ley. Antes de eso, quisiera contestar en relación con el concepto del equilibrio económico-financiero, porque se me han pasado antes los comentarios del señor Sedó, que ponía el ejemplo de que ahora mismo algunas autopistas tenían la posibilidad de efectuar el cableado, que de hecho lo habían realizado, teniendo una nueva actividad que podía alterar al equilibrio económico-financiero y en función de esto podía compensarse estos beneficios adicionales de esta actividad mediante una reducción del peaje. No, estas nuevas actividades, que se pueden hacer aprovechando la infraestructura de las autopistas, son eso, nuevas actividades, nuevos negocios; pueden salir bien o pueden salir mal. Nuestra filosofía aquí, siguiendo la legislación actual (y yo creo que esto no lo modificará, espero, la legislación nueva, aunque efectivamente a las incertidumbres que he mencionado sobre equilibrio económico-financiero podrían cuestionarlo) pone claramente de manifiesto que la concesión siempre será independiente de los beneficios o pérdidas que puedan

originarse de nuevas actividades, de tal manera que ni un beneficio de esa nueva actividad debe reducir el peaje ni tampoco, por supuesto, una ruina o una pérdida de esa actividad debe dar lugar a una subida del peaje. En el caso de nuevas actividades empresariales, que con independencia de que utilicen las infraestructuras que se han podido llevar a cabo en el pasado por actividades concesionarias o no, no tiene relación con la concesión en sí misma, por lo tanto, la empresa concesionaria debe ser responsable ante la Administración pública de mantener en todo momento en perfecto estado la concesión y de entregarla en perfecto estado al final de la misma en los términos acordados en el momento de la concesión y sin que se puedan ver alterados esos términos, no ya por los beneficios, como usted señala, sino tampoco por las pérdidas de esas nuevas actividades.

Pasando a esta pregunta del señor Segura, en qué medida el sector privado se puede ver estimulado a participar más intensamente en las generaciones de infraestructuras con esta nueva ley, que la desdoblaba en otra pregunta, qué incentivos concretos existen en esta ley para estimular la actividad del sector privado, y finalmente preguntaba si no consideramos que sería necesario haber incluido incentivos fiscales en la ley para asegurarse esta más intensa participación del sector privado, en fin, le contestaría primero que esta ley, igual que cualquier otra, en el sector concesional que represento estimulará a largo plazo la actividad del sector privado, porque no estamos hablando de lo que pueda pasar el año que viene o dentro de un par de años; estamos pensando de un horizonte temporal dilatado; estamos pensando que en principio las leyes nacen con vocación de permanencia y si esta ley genera un marco que pueda fomentar la actividad privada en el futuro e indefinidamente. Eso va a depender de cómo se lleven a cabo los cambios que esta ley introduce respecto al marco legislativo actual. Va a depender de lo que he mencionado antes; va a depender, por supuesto, de que se respete el principio de seguridad jurídica. Si esta ley introduce la más mínima retroactividad, como usted comprenderá, si no se elimina cualquier rastro de retroactividad, aparte de los problemas de conflictividad que eso puede llevar a cabo, todo el mundo pensará que esta ley es de ámbito limitado porque mañana podrá venir otra que nos va a cambiar las condiciones que establece esta ley hoy. Si esta ley no elimina los rastros de retroactividad que hay aquí, quién nos dice que dentro de cuatro o cinco años no vendrá otra ley que aplicará algún tipo de retroactividad sobre las condiciones que ahora nos aplica esta ley. Por lo tanto, primero, dependerá de que la introducción de esta ley no implique violar el principio de no-retroactividad.

Segundo matiz. Este concepto de equilibrio económico-financiero, que aspira a introducir una simetría en el tratamiento de partes que el proyecto de ley las ve como contrapuestas (la Administración y el concesio-

nario), que nunca lo han sido realmente, pero, en fin, que aspira a verlas como contrapuestas, no altere los equilibrios de forma que se consideren arbitrarias y contrarias a la estabilidad jurídica de la concesión. Va a depender, por tanto, de las consideraciones que he hecho anteriormente; en definitiva, dado que la redacción de la ley es la que es, de cómo se desarrolle el reglamento y en su momento de cómo se aplique.

¿Qué incentivos concretos, específicos hay en la ley? En mi opinión lo más importante es lo que he dicho. Las leyes dependen muchas veces de cómo se apliquen, de en qué medida se aplican con cautela, con prudencia y de que las intenciones últimas de la ley las haga suyas el administrador en cada momento, que las intenciones últimas del legislador el administrador o el encargado de aplicarlas las haga suyas. Hay una serie de medidas específicas dentro de la ley que ciertamente son bienvenidas. En el ámbito de lo concreto, en casos de rentabilidad muy ajustada existiría la posibilidad de aprovechamiento de la zona comercial y excepcionalmente, cuando el proyecto así o requiera, la posibilidad de aportaciones dinerarias e incentivos fiscales de las distintas administraciones; son medidas que se han utilizado en el pasado, pero que es bueno que se mencionen explícitamente en este proyecto de ley. Nos parecen también medidas adecuadas, aunque de nuevo habrá que ver cómo las detalla el reglamento, la regulación de la titulación de los derechos de cobro de las concesiones, que puede ampliar la modalidad de financiación. Mucho más importante que estas medidas específicas me parece que es lo que mencionaba antes, el espíritu que domina toda esta ley, lo relevante es el deseo de aumentar y sobre todo hacer estable la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras lo haga suyo el reglamento en su momento.

Mencionaba también en qué medida los últimos años de aplicación de aplicación del Plan es infraestructuras han alterado la distribución entre kilómetros de peaje y kilómetros de autovía. El Plan de infraestructuras en su enunciación y en su aplicación, que hasta ahora está siendo rigurosa, metódica y milimétrica y coincidiendo completamente con su enunciación, aunque no se decía en ningún sitio pero se podía inferir de las cifras, realmente aspiraba a mantener el statu quo. Es decir, el Plan de infraestructuras hereda una situación en la cual del total de vías de alta capacidad en España (por vías de alta capacidad entendemos autopistas y autovías) el 75 por ciento eran autovías pagadas a través de los impuestos de los ciudadanos, aunque no siempre lo saben (le digo esto porque hemos hecho unos sondeos y está saliendo que el 80 por ciento de los ciudadanos no saben que pagan con impuestos las autovías que denominan gratuitas) y el 25 por ciento serían autopistas de peaje. Pues bien, ese status quo, esa situación que hereda el Plan de infraestructuras se mantiene prácticamente igual en el momento actual cumpliendo rigurosa y metódicamente lo anunciado por el Plan de

infraestructuras. No tenemos aún los datos de cierre del año anterior, pero le puedo decir que habrá variado en centésimas, por tanto, estamos prácticamente en esas cifras de 75 y 25 por ciento. Insisto, en todo caso, en que cualquier detalle adicional se puede obtener del Plan de infraestructuras porque anunciaba los kilómetros de autovía y los kilómetros de autopista que se iban a construir año tras año; es verdad que a veces puede haber un proyecto de autovía que se ha terminado antes y quizá ahora el porcentaje de autovías sea un poquito superior.

Me dice el señor diputado que seguro que tendrá razón porque sigue los datos adecuadamente. Yo creo que en efecto, pero es únicamente porque se han adelantado algunos proyectos de autovía. La voluntad del responsable del Plan de infraestructuras era claramente mantener el statu quo.

Preguntaba por último si le ilusiona al sector en concreto lo que ha mencionado de las zonas comerciales. La parte del proyecto de ley que hace mención a las zonas comerciales (si bien la zona comercial en sí dentro de lo que es la economía de la concesión y dentro de lo que es el proyecto de inversión de la concesión será siempre lógicamente, como no puede ser de otra manera, una parte relativamente pequeña) está hecha dentro de un contexto en el cual se anticipa la posibilidad de una concesión de rentabilidad muy ajustada, por lo tanto, estamos hablando de instrumentos a los que evidentemente no hace falta acudir cuando estamos hablando de una concesión en condiciones de rentabilidad clara, sino en condiciones de rentabilidad muy ajustada que hay que sostenerla para que se pueda llevar a cabo mediante distintos instrumentos. Uno de ellos es la zona comercial y otro que menciona en ese contexto el proyecto es la posibilidad de aportaciones dinerarias o incentivos fiscales de las diversas administraciones públicas.

En ese contexto puede desempeñar una función, aunque evidentemente nunca pensamos (ni creo yo que esa sea la intención del proyecto) que puede poner en números negros una concesión que sin ese considerando estuviera en números rojos, pero es un factor que sin duda ayuda, y es positiva esa intención del legislador de empujar una concesión que se quede fuera del proyecto de otra manera.

Finalmente, en cuanto a los incentivos fiscales, desde el punto de vista del sector privado concesional, nosotros licitamos por una concesión dependiendo de los términos que se fijen. Si una concesión no se fija en ningún término, va a dar como resultado el peaje más bajo posible en un mercado competitivo, pero ese peaje más bajo posible, si en la concesión no hay ninguna otra variable, probablemente pueda ser muy elevado para los intereses de la Administración concedente, y esta puede encontrar inconveniente por las razones que sea en intentar que ese peaje se reduzca mediante diversos incentivos fiscales. Esos incentivos se pueden intro-

ducir a través de distintos ámbitos administrativos; se pueden introducir a través de los ámbitos autonómicos o locales (hay diversos impuestos en manos de las autoridades locales que podrían ser objeto de esos incentivos), de las autoridades autonómicas y por supuesto que de la Administración del Estado. No sabemos, si la Administración del Estado, competente para considerar globalmente todos esos beneficios va a legislar sobre ellos. No sabemos si, por ejemplo, en la legislación del impuesto sobre sociedades en su momento se podría considerar introducir específicamente incentivos a estas actividades, pero, como sector no tenemos opinión sobre esto. Si quieren introducir, que se introduzcan. Si quieren introducirlo a través del impuesto sobre de sociedades, que se introduzcan por él. Si el legislador hubiera preferido haberlos introducido a través de este instrumento del proyecto, que lo hubiera instrumentado. Personalmente, si no hay incentivos, en algunas ocasiones las actividades que se llevan a cabo no lo necesitan; en otras ocasiones tampoco lo necesitan, pero el precio de referencia sería más elevado; y, suponiendo que tiene que haber incentivos en algunos casos, el que los haya a través de este vehículo o de otros pues yo entiendo que es una decisión que se debe dejar en manos del Gobierno y, si lo ha decidido así, sus razones tendrá. No tendría una opinión que darle.

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, sustanciada la comparecencia del señor Feito, suspendemos la Comisión por un minuto para despedir al señor Feito y dar paso al siguiente compareciente.

— **DEL DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA DEL MINISTERIO DE FOMENTO (LÓPEZ CORRAL).** (Número de expediente 219/001337)

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, tomen asiento, por favor.

Señorías, vamos a continuar con la sesión número 41 de la Comisión de Infraestructuras para sustanciar la siguiente que estaba prevista en el orden del día. Para ello, damos la bienvenida a don Antonio López Corral, director general de programación económica del Ministerio de Fomento, cuya comparecencia ha sido solicitada por el Grupo Popular de la Cámara.

Si los señores portavoces se encuentran en disposición y el señor López Corral también, le damos la palabra al señor López del Corral.

El señor **DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA DEL MINISTERIO DE FOMENTO** (López Corral): Muy buenas tardes y muchas gracias por darme la oportunidad de estar hoy aquí con esta presentación que voy a hacer sobre la ley de concesiones, que espero que sea reducida suficiente-

mente para que podamos tener un turno de coloquio que les pueda ayudar probablemente más que la propia exposición, sobre todo porque quizás desde la óptica del Ministerio de Fomento, que empieza a ponerse de manifiesto hoy y que se va a combinar con la exposición del secretario de Estado, podemos atender a cuáles son las razones por las cuales se justifica una nueva ley de concesiones y por qué este contenido al proyecto de ley de concesiones que, como ustedes saben, es una modificación del título V de la Ley de contratos de las administraciones públicas.

Permítanme hacer una pequeña reflexión sobre cuál es nuestro sistema de provisión de infraestructuras públicas para que se pongan de manifiesto cuáles son las piezas con las que contamos para formalizar todos los expedientes que finalmente acaban en obras, desde el punto de vista de la Administración. Tenemos fórmulas de financiación pública, ya sean presupuestarias o no presupuestarias. En las no presupuestarias les recuerdo que hay infraestructuras de tipo red como puedan ser los puertos o los aeropuertos o la red de alta velocidad que va a ser de financiación pública pero no presupuestaria; no presupuestarias en la medida en que están ejecutadas por empresas públicas, lo cual no quiere decir que no tengan ayuda desde el presupuesto. AENA no tiene ninguna ayuda desde el presupuesto, el GIF la tiene en este momento, pero la manifestación de la materialización de las obras públicas es que estas obras públicas están en el balance de una empresa pública, por tanto, no computan a efectos de una contabilidad nacional como gasto de las administraciones públicas. Tenemos la financiación privada mediante la fórmula concesional. En las fórmulas presupuestarias hay financiación privada siquiera sea a corto plazo, como puede ser el caso del método de abono total del precio, pero que no está considerada finalmente como financiación privada puesto que, una vez terminada la obra, la financiación es presupuestaria. Por último, tenemos la financiación mixta que puede realizarse a partes entre la financiación privada y la financiación pública, pero hay que tener en cuenta que esta última puede ser presupuestaria y no presupuestaria, es decir, podemos encontrar fórmulas de financiación mixta utilizando las empresas públicas o el ministerio, en el caso de Fomento, para acometer estos proyectos. Si quieren, más adelante podemos comentar algún caso en el que ocurre así. Lo que estamos haciendo ahora es potenciar la financiación privada para enriquecer el sistema de provisión de infraestructuras, sistema que tiene un abanico de opciones, de tal manera que seleccionando siempre la fuente de financiación, los fondos europeos, y la fórmula adecuada podemos optimizar el rendimiento que nos puede dar desde el punto de vista de la materialización física de las infraestructuras. Una sabia combinación es la que, al final, tiene detrás un buen o mal gestor; en definitiva, una buena gestión. Con el presupuesto de cada ejercicio podemos llegar

lo más lejos posible agotando toda la capacidad financiera que pueda tener una empresa pública siempre y cuando haga sus inversiones en términos de salud financiera y sin violentar los grandes equilibrios macroeconómicos, que estamos muy interesados en mantener.

Quisiéramos hacer un pequeño análisis de por qué enriquecer el sistema de provisión con la ley de concesiones. Hay dos razones fundamentales. En primer lugar, tenemos una fórmula concesional en la Ley de autopistas, ley que más se ha desarrollado y más capacidades ha venido en demostrar. Utilizamos como modelo la Ley de autopistas, profundizando en sus contenidos y haciendo extensiva esa profundización a todas las obras y administraciones públicas. Desde ese punto de vista, pretende ser una ley básica que intenta poner al alcance de los modos de transportes toda la riqueza de contenidos que pueda aportar la fórmula concesional. En segundo lugar, desde el punto de vista de la mejora del modelo actual, hay una serie de cuestiones que vale la pena comentar. Para empezar, mantenemos el concepto básico de concesión. Queremos dejar bien claro desde el principio que la concesión es una fórmula de financiación de infraestructuras que está fuera del balance del ente concedente. Eso es muy importante porque el que la fórmula finalmente esté bien interpretada y haga posible que esté en el balance del concesionario la explotación de la infraestructura, el acuerdo de conservación y explotación o sólo de explotación, es lo que nos garantiza que la fórmula produce el efecto de avanzar en la construcción de una infraestructura que el país necesita sin repercutir sus consecuencias negativas en el gasto público, en el balance presupuestario del ejercicio, de tal manera que no incumplamos otros objetivos de la política económica que también queremos mantener. Se mantiene básicamente el proceso de adjudicación que ya está previsto. Les recuerdo que podemos utilizar cualquier procedimiento ya previsto en la Ley de Contratos del Estado: el concurso abierto, la subasta, el método restringido, la negociación, etcétera. Son trasladables, por tanto, a la fórmula concesional. Estamos ante un título específico dedicado a la concesión dentro de la Ley de Contratos del Estado, pero no restringimos esas posibilidades de contratación para la fórmula concesional tradicional y, por tanto, las tenemos disponibles. Hasta el momento las fórmulas concesionales que ha habido no quedan concesionales, sectoriales; no son abandonadas por crear una regulación única, sino que lo que hacemos es vertebrar una serie de mecanismos que son válidos para todos los modos de transportes y donde hay especialidades necesarias las mantenemos, es decir, que la ley básica es aplicable en todos los casos y donde no llega la ley, se aplica la ley sectorial para cada modo de transporte considerado individualmente.

Siguiendo con las fórmulas actuales, sobre la fórmula de la ley de autopistas, mantenemos la tarifa como forma básica de financiación, como está ahora, aunque introducimos algunos elementos que pueden generar recursos para el concesionario y pueden ser útiles desde el punto de vista de los equilibrios económicos y financieros de la concesión; asimismo, se mantienen las fórmulas de financiación pública en los casos en que resulte necesario para hacer posible que desde el punto de vista financiero le cuadren las cuentas al concesionario. Por razones de interés general, mantenemos la posibilidad de que la Administración pueda hacer que una determinada infraestructura que financieramente no resulta rentable al cien por cien con un apoyo público determinado, por razones de interés público, lo pueda alcanzar.

Voy a hacer un comentario de las nuevas fórmulas de financiación y hasta dónde nos llevan ¿Cómo avanza la nueva ley respecto al modelo de referencia, que es la ley de concesiones? Abrimos las opciones que tienen las ayudas públicas para hacer posible que cuadren financieramente las cuentas del concesionario y por la vía de las aportaciones públicas que pueden ser ahora dinerarias y no dinerarias y que pueden consistir en la realización de una parte de la obra, en la entrega de unos terrenos en algo que le pueda ser útil a la explotación. En cuanto a la explotación, puede ser retribuido el concesionario mediante un precio abonado por los usuarios, rendimientos explotables comercialmente y, por último, aportaciones de la Administración. Desde el momento en el que la Administración puede hacer aportaciones durante la explotación, resulta posible la introducción del Estado —no de las comunidades autónomas, que ya lo tenían— de un mecanismo de financiación, que es lo que llamamos peaje en sombra. Por último, la introducción del peaje en la sombra es una modalidad de financiación de las infraestructuras, que estaba prevista y en funcionamiento, aunque nunca había sido utilizada en el caso de las carreteras, algo que se hace extensivo a todas las obras públicas. En la medida en que es una ley básica lo que queremos introducir es un mecanismo por el cual queda patente que las fórmulas de financiación en la sombra, cual es el caso, están fuera del balance de la Administración concedente, porque no siempre que se hace una concesión financiada con peaje en la sombra esta fórmula resulta ser la que se cree. Muchas veces las administraciones, sobre todo en algunas comunidades autónomas e incluso en algunos países, han establecido contratos concesionales financiados con peajes en la sombra como si fuera una operación fuera del balance de la Administración concedente. Sin embargo, la contabilidad nacional, a la hora de analizar los riesgos asumidos con este tipo de financiación, puede interpretar que eso no es así.

Introducimos ciertas cautelas en la ley para favorecer en la medida en que es aplicable a todas las administraciones autonómicas, con la formulación del peaje en la sombra unos perfiles de la definición de la concesión que evite que finalmente redunde en un mayor déficit,

no porque haya un gasto inmediato, sino porque la contabilidad nacional con sus criterios de interpretación de los flujos económicos así lo puede estimar.

En cuanto a las zonas complementarias de explotación comercial que han de ser susceptibles de aprovechamiento económico diferenciado quedan integradas en la concesión, es decir, que la concesión no sólo introduce la infraestructura principal, sino que las zonas complementarias están dentro del balance del concesionario y, por tanto, el concesionario las tiene que incluir en todas sus formulaciones económico-financieras, están sujetas al control administrativo y revierten al final de la concesión. Estamos ayudando a la financiación de la concesión con vías complementarias para que el equilibrio financiero de la concesión se alcance sin necesidad de aportación pública, pero entendiendo de forma clara que la infraestructura más la obra complementaria están en el balance del concesionario y, cuando revierte, revierten a la Administración.

Dentro de la pieza concesional introducimos muchas veces el objetivo de aminorar la aportación pública. Para conseguir el objetivo último de que los cuadros financieros del concesionario tengan la rentabilidad que la iniciativa del inversor privado va a pedir para meterse en un proyecto de este tipo, tenemos la posibilidad de la financiación cruzada. Además de financiar mediante la concesión obras complementarias que sean necesarias para el uso de la infraestructura principal y que estarían en el balance del concesionario, la ley prevé también el que cuando haya dos infraestructuras funcionalmente relacionadas, como un usuario que bajándose de una misma infraestructura se sube a otra para lograr la movilidad, sea posible que una infraestructura financie otra y estamos pensando en los intercambiadores. Cuando se produce un intercambio modal puede resultar posible que el peaje de un taxi que entra en un intercambiador urbano contribuya a financiar la infraestructura que luego va a acabar en un metro, suburbano o autobús, de tal manera que no es menester cobrarle al usuario dos veces el peaje porque lo puede pagar una ya que va a ser el mismo cuando cambie de modo de transporte. En estos casos, como digo, la ley admite el que haya financiación cruzada, como también resulta posible que en determinados casos se puedan financiar unas infraestructuras con una concesión de dominio público. Esto propiamente no sería una concesión, sino un contrato mixto donde la obra principal, en vez de recibir contra su entrega un pago en dinero, recibiría un pago en especie que sería la explotación de dominio público y, por tanto, entraría en la Ley de Contratos del Estado porque no es propiamente una concesión, sino lo que llamamos contrato mixto. Tradicionalmente se ha asociado al tema de las concesiones de obras públicas y por eso tiene sede en este proyecto de ley que van a discutir en breve.

Un elemento fundamental que pretende la ley y que en algunas ocasiones hemos comprobado que es objeto de determinados retrasos en la provisión de las infraes-

estructuras es la posibilidad de coordinar la actuación de las administraciones y que esas administraciones puedan ser las que aporten la financiación que resulta necesaria para alcanzar la rentabilidad financiera de la concesión, que no tiene por qué ser la misma Administración concedente. El objetivo por el cual potenciamos esta colaboración es para hacer posible las operaciones consorciadas donde distintas administraciones y un inversor privado pueden establecer una fórmula de financiación de la infraestructura que sea compatible con las necesidades de inversión en un determinado modo de transporte y que no caiga sobre las espaldas de una única Administración. Sería el caso, por ejemplo, de una estación de alta velocidad. Como SS.SS. saben, cuando el ferrocarril de alta velocidad llega a un entorno urbano produce unos efectos que van más allá de la infraestructura y a veces las comunidades, las autoridades regionales y municipales utilizan con una lógica aplastante ese hecho para hacer remodelaciones urbanas. Esta disposición les permite ponerse de acuerdo, facilita el consorcio de las distintas administraciones con un inversor privado para hacer posible que el Estado contribuya a esa operación en la que intervienen determinadas administraciones sin un sobrecoste, con el coste normal que pretendía abordar desde el momento en el que decidió hacer las infraestructuras, pero que en la medida en la que esa actuación supere la cuantía prevista y sean exigibles inversiones mayores, que contribuyan otras administraciones involucradas.

A través de la ley de concesiones estamos fortaleciendo el principio de riesgo empresarial e introduciendo criterios de mercado que ahora alcanza a todo el proceso inversor, desde la selección de proyectos hasta su explotación. La iniciativa privada, que hasta ahora está aportando capacidad financiera, capacidad gerencial a la gestión y financiación de las infraestructuras, a veces mejorando la del Estado, con la nueva ley es capaz de avanzar, puede emprender e innovar dentro de la provisión de infraestructuras. A través de la cláusula de la iniciativa de los particulares una administración distinta de la concedente o un inversor particular, porque piensa que hay un proyecto que puede ser rentable desde el punto de vista financiero, puede sugerir una determinada infraestructura al Estado que, mediante la aportación oportuna de un plan económico-financiero y un análisis de viabilidad de la propuesta, puede introducir en su planificación. Incluso está previsto, en el caso de que no obtuviera el contrato de concesión, que el vencedor pueda financiar los estudios que ha elaborado el particular o la Administración para que no resulte perjudicado en su patrimonio como consecuencia de los gastos en los que ha incurrido. Con esta fórmula no se trata tanto de hacer que el sector privado sustituya en parte a una Administración mediante incentivos de distinto signo para aportar proyectos —por otro lado, ya se encarga la propia Administración, en su proceso planificador, de aportarlos—, sino de no perderse ninguna

buenas ideas y en la medida en que esas buenas ideas están presentes pero el responsable de la iniciativa no haya visto resarcidos sus gastos, que lo sea finalmente por el contratista ganador de la concesión. No estamos añadiendo ningún estímulo adicional para sustituir a las administraciones en el proceso planificador. Lo digo porque ahora los promotores de infraestructuras quieren determinadas ventajas en la adjudicación del contrato que la Administración no está interesada en conceder. Conseguimos un reparto más equilibrado de los riesgos y se introduce un balance simétrico de los equilibrios económico-financieros para defender el interés público sin eliminar el del concesionario. De alguna manera, los proyectos concesionales no dejan de ser proyectos cooperativos donde la nueva propiedad, la infraestructura pública, es del Estado pero se cede el derecho de la explotación a un concesionario para que se resarza de sus inversiones. Del buen éxito de la operación se benefician tanto concesionario como Administración. Por lo tanto, el enfoque que da la ley a los intereses de ambas partes es un interés simétrico y cooperativo.

Introducimos lo que llamamos cláusula de progreso en beneficio del usuario por la cual el concesionario se ve obligado, mediante el contrato de concesión, a introducir tantas innovaciones como el avance de la técnica y de la ciencia aporte a la seguridad y calidad de las obras públicas. Ésta es una de las iniciativas que supone un mayor avance. Introducimos un elemento novedoso también en la legislación española, que es el de incentivar la calidad. Por esta vía estamos en condiciones de conseguir que en nuestras autopistas, concesiones de infraestructuras ferroviarias, aeroportuarias o portuarias el concesionario se beneficie de una mejora de la velocidad específica, de la iluminación, de la accidentabilidad, de la mortandad, etcétera. Introducimos estos mecanismos que ya existen en la Ley de Autopistas. Existe una concesión con los indicadores de calidad, así como la cláusula de progreso, pero lo que hacemos ahora es extender este sistema a todas las infraestructuras públicas. Las tarifas se consideran precios privados para que pueda haber una gestión de la tarifa que sea proclive a una optimización del uso de la carretera para evitar elementos de congestión.

Debemos mencionar, por último, los sistemas de financiación que faciliten el traslado de la inversión a otros inversores finales para que el promotor, que estuvo presente cuando se construyó y la infraestructura alcanzó su período de maduración en cuanto a la explotación, pueda abandonar esa infraestructura dejándosela a los inversores privados pero manteniendo el control si lo desea; que sean los pequeños inversores, a través del mercado de capitales, los que puedan convertirse en accionistas finales de esos negocios concesionales que, por otro lado, se realizan mediante una serie de garantías que ofrece el Estado para que los derechos de los pequeños inversionistas queden asegurados. Se reducen los plazos concesionales para el contrato de concesión a 40 años en el caso de la explotación en construcción y

a 20 en el caso de la explotación. el período concesional puede ser más amplio como consecuencia de una serie de modificaciones que se han podido introducir en la ley bien por decisiones de la administración o por razones de fuerza mayor y estos períodos pueden ser alargados hasta un máximo de 65 y 25 años para atender el equilibrio económico-financiero del contratista concesionario. En el caso de las obras públicas, por razones sectoriales, mantenemos en 65 la concesión, tal como estaba previsto en la Ley de Aguas.

En definitiva y como conclusiones, esperamos de la nueva ley un aumento de la seguridad jurídica y de la eficiencia económica del sistema concesional, una mayor flexibilidad en los sistemas de financiación de las obras públicas, una mejora de la asignación de los riesgos en las concesiones de obras públicas, una incidencia positiva sobre el usuario, una mayor atracción del capital privado hacia la financiación de las obras públicas y, como consecuencia indirecta, una acumulación de experiencia en el campo de las concesiones de obras públicas por parte de los grupos concesionales españoles que, como SS.SS. saben, son líderes mundiales del sector que, en la medida en la que el *Know how* lo tengan en casa, se harán más competitivos y, por tanto, podrán estar más presentes en los mercados internacionales. El objetivo último de la ley de concesiones es apoyar la realización del plan de infraestructuras que no tiene asegurada al cien por cien la financiación pública de las actuaciones previstas y necesita el complemento de la financiación privada en un 20 por ciento del total.

El señor **PRESIDENTE**: Seguidamente tienen la palabra los señores portavoces para preguntar al señor López del Corral. Inicia el turno el Portavoz del Grupo Popular, que ha sido el peticionario de la comparecencia.

Tiene la palabra el señor López-Amor.

El señor **LÓPEZ-AMOR GARCÍA**: Voy a ser muy breve.

En primer lugar, quiero agradecer la presencia del compareciente, señor López Corral, que ha hecho una exposición verdaderamente nítida, clara y muy extensa pues ha abarcado todos los aspectos de la ley desde la perspectiva del departamento de programación económica. No voy a formularle ninguna pregunta porque ha sido muy claro en los términos de la comparecencia. Sólo me resta agradecerle, una vez más, su presencia en esta Comisión.

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

El señor **SEGURA CLAVELL**: Señor López Corral, créame que es la primera ocasión en la que escucho de forma directa una explicación sobre los contenidos de este proyecto de ley, pero creo que es la tercera o cuarta ocasión en la que los he leído, porque su intervención ha sido reiterativa respecto a otras

muchas que en este último año el Ministerio de Fomento ha llevado a cabo. Si acudimos a la página web del ministerio o a la del Colegio de Ingenieros de Caminos, que ha sido en reiteradas ocasiones el foro expositivo de los altos cargos del Ministerio de Fomento, podremos leer lo que S.S. nos ha explicado hoy aquí. Consiguientemente, es la quinta ocasión, lo reitero, en la que he leído o escuchado esos contenidos.

De este proyecto de ley me preocupan determinados aspectos. Tarifas como precios privados. Todos recordamos la Ley de tasas, recurrida por el Grupo Parlamentario Popular cuando estaba en la oposición en las Cortes Generales... **(El señor López-Amor García: ¡Y ganada!)**

El señor **PRESIDENTE**: Les ruego silencio a los comisionados. Tendrán ustedes oportunidad de hablar cuando les toque el turno. Dejen que tengamos la oportunidad de escuchar al señor portavoz del Partido Socialista.

Tiene usted la palabra, señor Segura.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Recurrida por el Grupo Parlamentario Popular; ganada, evidentemente, y como consecuencia de lo cual se han generado en este país a lo largo de los últimos años unas situaciones de muy extensa gravedad tributaria. Por ejemplo, en los puertos, como consecuencia de ese vacío, ha habido recursos de los operadores portuarios a las autoridades portuarias sobre la base de las tarifas T3 cobradas por las autoridades portuarias que han llegado a alcanzar un montante unos 60.000 millones de pesetas. A raíz de esa sentencia, de la que tan orgulloso se siente el Grupo Parlamentario Popular, la Audiencia Nacional en años posteriores ha dictado sentencias que en nada han favorecido al sistema portuario y que han obligado sucesivamente a las leyes de acompañamiento a introducir normas aceleradamente y a trompicones para cubrir ese vacío que aún no se ha resuelto. Probablemente tendrá usted en su mesa el nuevo proyecto regulador del régimen económico-financiero de los puertos que el ministerio tenía que haber sacado ya en los tres años siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, pues desde enero de 2001 tenía que haber entrado en funcionamiento el nuevo sistema de precios aplicados en los puertos. Ahora nos encontramos con que lo que no van a hacer en los puertos, que es, lamentablemente, aplicar precios privados porque es el único mecanismo para posibilitar la libre competencia de los puertos españoles entre sí —y este diputado lo viene denunciando reiteradamente en positivo— aparece ahora aquí como precios privados en este proyecto de ley. Explíquenos como director general cómo cree que va a enlazarse esta situación con las que se encuentran determinadas infraestructuras españolas.

En segundo término, yo le pediría que nos explicase —porque a mi grupo parlamentario le preocupa y la

misma pregunta se la formularemos a continuación al secretario de Estado— el artículo 220.1, relativo al contrato de concesión de obras públicas, que es un aspecto básico y troncal, del cual derivan aspectos esenciales de la ley. El citado artículo dice: Se entiende por contrato de concesión de obras públicas aquel en cuya virtud la Administración pública o entidades de derecho público concedente otorga a un concesionario durante un plazo (y aquí viene nuestra preocupación) la construcción y explotación (lo entendemos perfectamente; es la tradición, pero nos preocupa el párrafo siguiente) o solamente la explotación ¿Qué entiende el director general, señor López del Corral, con esta frase? Nos gustaría que nos diera un listado de ejemplos que podrían darse, para saber cómo se engazaría esto con los títulos de la vigente Ley de contratos de las administraciones públicas en la que se insertará este título V y cómo se vincula con los contratos de prestación de servicio.

Tercero, nosotros creemos que el ámbito competencial no está suficientemente tratado en las disposiciones adicionales primera y segunda. Las preocupaciones manifestadas por la Federación Española de Municipios y Provincias y por algunas comunidades autónomas nos llevan a pedir que todos los grupos parlamentarios analicemos sensatamente el concepto, que a este diputado no le desagrada, de ley troncal y básica, un auténtico marco que normalice el desarrollo de las infraestructuras.

Cuarto, el artículo 224.2, relativo a la financiación de las obras públicas construidas mediante contrato de concesión, dice: El concesionario podrá recurrir a la financiación privada para hacer frente a sus obligaciones contractuales en los términos y condiciones que se establecen en esta ley (y nuestra pregunta está relacionada con el párrafo siguiente). Asimismo, el concesionario podrá recurrir a otros medios de financiación privada previa autorización del órgano de contratación. No es una pregunta baladí. Nos preocupa a qué otros medios de financiación privada se puede estar refiriendo el ministerio.

Quinto, en la ley de acompañamiento, que ha sido publicada en el día de hoy en las Cortes Generales, se recogen preceptos francamente sorprendentes. Uno es la modificación del artículo 43 de la Ley de la navegación aérea, Ley de 1960 que fue objeto de muchos debates en esta Comisión porque es un fósil del pasado que debería haberse actualizado. Pues bien, se modifica el citado artículo 43 dando entrada a la iniciativa privada, a las administraciones públicas y entidades públicas que así lo desearan para la construcción y explotación de nuevos aeropuertos de interés general con los requisitos que el ministerio pueda demandar ¿Estima usted que tal como está su redacción podría posibilitar que aeropuertos actualmente gestionados por AENA sean enajenados a la iniciativa privada?

A mi grupo parlamentario, con la curiosidad intelectual que le caracteriza, le agradecería que el director general de programación financiera del ministerio nos

explicara los criterios que se han seguido para la elaboración del nonato plan de infraestructuras del septenio 2000-2007, que no ha sido publicado en ningún boletín de las Cortes Generales. ¿Usted no cree que sería muy interesante que viniese como anexo a este proyecto de ley para que la iniciativa privada sepa que tiene un sugestivo 20 por ciento de un montante que no tengo muy claro? Me decían antes que supondrían unos dos billones de pesetas, pero no lo sé. Usted nos lo indicará porque son cifras que bailan y no las hemos terminado de entender. Nos gustaría saber qué criterios se han seguido para decirle a la iniciativa privada que tiene un 20 por ciento para que participe.

El señor **PRESIDENTE**: Quiero decirle al señor López Corral que estamos en trámite del proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas y que deberíamos ceñirnos al asunto que nos ocupa, con independencia de que otros temas puedan tratarse extramuros de esta Comisión.

Tiene la palabra el señor Sedó.

El señor **SEDÓ I MARSAL**: Señor director general, a mí me ha preocupado la claridad con que ha expuesto lo relativo a la coordinación de los planes de obras públicas de las comunidades autónomas cuando se integren en la red. No nos preocupan las declaraciones básicas de la normativa, sino las disposiciones adicionales segunda, tercera y quinta que en el caso de concurrencia se otorga al Estado en una obra pública de interés general puesto que los mecanismos de coordinación, tal como se expresan, implican un claro vaciado de las competencias autonómicas y locales sobre ordenación del territorio y urbanismo. Lo que nos preocupa es la prevalencia porque ya sabemos en qué consiste, siempre será la prevalencia del Estado. Presentamos enmiendas para ver si se puede regular mejor la posibilidad de acuerdo, porque, como digo, conocemos la prevalencia del Estado y el siguiente paso es que las comunidades autónomas acudan al Tribunal Constitucional y que éste decida en un ámbito superior.

Habría que aclarar estos puntos. Yo no tenía intención de intervenir, pero S.S. ha presentado tan claramente este punto relativo a la coordinación que no puedo dejar de comentarlo. En la próxima comparecencia quisiera que me aclarasen si hay posibilidad, porque todo el mundo ya sabe qué autovía hay que hacer y por dónde va a pasar la línea, por donde quiera la Administración del Estado, por donde quiera el Ministerio de Fomento. Es uno de los puntos que la ley introduce en el que hay que evitar las discusiones que se pueden encontrar en cuanto al GIF, a las obras de autovías o autopistas con las comunidades autónomas, el planeamiento territorial de la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico no sólo de las comunidades autónomas sino también de los ayuntamientos.

Estas entidades ven la posibilidad de que todo ello presente muchos problemas.

El señor **PRESIDENTE**: El señor López Corral tiene la palabra.

El señor **DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA DEL MINISTERIO DE FOMENTO** (López Corral): El señor Segura ha hecho una serie de preguntas que voy a tratar de responder. La primera se refiere a la posible compatibilidad entre lo que significa la gestión de unas infraestructuras donde el gestor, cuando es un ente público, tiene previsto cobrar una tasa —y así ocurre en el caso de aeropuertos, puertos, y ocurrirá con el GIF en el próximo futuro— con el hecho de que la ley de concesiones, que es una ley para todas las obras públicas, hable de que los precios en la concesión sean privados. Ése es básicamente el planteamiento que hace el señor Segura. Lo que ocurre es que cuando hay una gestión directa de la infraestructura por un ente público la ley dice que tiene que cobrar una tasa. Cuando las infraestructuras sean trasladadas para su explotación por un concesionario, en la medida en la que éste lo hará en unas condiciones que previamente han pasado por criterios de mercado y en algunos casos, como en las carreteras, siempre que tiene que haber tramos alternativos libres y en el de otras infraestructuras hay la opción de elegir más de una infraestructura, cuando se hable de una concesión está claro que el concesionario, que es un privado, actuará en régimen de precios privados. Eso es lo que se refiere a la primera pregunta.

En cuanto al ámbito competencial de la ley, manifiesta el señor Segura cierta satisfacción, por lo menos así lo he interpretado yo, por que sea una ley troncal para que extienda sus efectos a las administraciones territoriales y unifique unos criterios vertebradores que impregnen esta faceta de la provisión, este aspecto del sistema de provisión de infraestructuras que tienen las administraciones públicas, que sea común para todos estableciendo criterios y principios que son comunes.

Ésa es la idea. Lo que estaba ocurriendo de alguna manera es lo que está pasando en este momento en materia concesional, que cada comunidad autónoma está haciendo una legislación ad hoc de acuerdo con sus propias necesidades, y entendemos nosotros y también lo entendían otros departamentos ministeriales, que la utilización a veces con conceptos y criterios que no son del todo compatibles con los principios de estabilidad presupuestaria que impregnan toda la política económica del Gobierno, está produciéndose y manifestándose de forma que no era deseada. Es decir, esta dispersidad legislativa y esta concepción de los diseños concesionales que respondían a criterios donde los riesgos no estaban claros si las operaciones eran dentro o fuera de balance, trata de superarlo la ley intentando establecer unos criterios comunes para todas las administraciones de tal manera que cuando se hagan las concesiones sean de acuerdo con

estos principios, evitando por un lado la dispersión legislativa y por otro los efectos indeseables sobre las cuentas públicas de las administraciones territoriales, pero que en la medida que hemos de presentarlas de forma consolidada junto con las del Estado, pues también el Estado tiene interés en que no se hagan cosas que no se sepa hasta qué punto las consecuencias han sido medidas.

Me preguntaba qué era la concesión de explotación y lo que no era concesión de explotación, porque de alguna manera la ley se refiere a un caso y a otro. Un caso de concesión de explotación podría ser, por ejemplo, y hay un caso real que está estos días presente casi en los mercados porque los pliegos creo que han sido entregados ya, la finalización de la concesión de la Bilbao-Behovia. La Diputación Foral de Guipúzcoa y la de Vizcaya van a sacar a explotación esta autopista que ya está construida con unos parámetros y con unos efectos sobre las infraestructuras que puedan ser complementarias a esta de Bilbao-Behovia, para intentar resolver la conexión por una vía de gran capacidad entre San Sebastián y Vitoria o entre Vitoria y Eibar. Hay un juego de utilizar una autovía en explotación y la posibilidad de hacer una inversión complementaria en una infraestructura nueva; o sea, que aquí se concede una concesión de explotación. Como esta podríamos poner muchísimas, es decir los aeropuertos, las estaciones, en los puertos se están concesionando explotaciones de forma permanente.

A veces la concesión de explotación no da un pago por cuenta de la Administración sino que recibe un canon a su favor. Otras veces se hacen concesiones donde las infraestructuras se financian con concesiones de dominio público, que son incluso relativamente habituales. Lo que hace la ley es intentar regular este tipo de casos; pero la experiencia diaria nos da situaciones de concesiones de explotación y los puertos son, digamos, muy habituales en que esto está ocurriendo.

Cuando habla en su cuarta pregunta de la financiación del concesionario, de que las fuentes de financiación podrán ser variadas y que requerirán la autorización administrativa, ¿a qué se refiere con la autorización?, venía a preguntar. Al final hay que tener claro que a través del régimen concesional estamos introduciendo la posibilidad de financiar y de tener en el balance durante un período de tiempo una infraestructura que es una infraestructura pública, que no tiene más propietario que la propia Administración que es el órgano concedente, y de hecho la ley le reconoce una serie de prerrogativas sobre la explotación, sobre la vigilancia, sobre el control de las cuentas del concesionario, porque en definitiva la infraestructura es pública; lo que pasa es que se la deja tener en el balance del concesionario y mantener un derecho real sobre esa infraestructura que es pública en razón de que ha invertido él sus recursos y ha de reponerlos; pero la infraestructura no deja de ser pública, y todo lo que suceda en torno a la infraestructura no puede ser neutral a los intereses del propietario, de la nueva propiedad pero tam-

bién está la Administración; por tanto cualquier cosa que se le haga a la infraestructura, ya sea una hipoteca, ya sea una titulación, ya sea una emisión de obligaciones, de bonos, de lo que sea, el Estado, que es el propietario, debe saber lo que se está haciendo y lo debe autorizar, como no podía ser de otra manera.

Luego hay algunas preguntas en las que el enfoque jurídico es notable y yo les puedo aportar desde la óptica de mi responsabilidad dentro del Ministerio de Fomento más el enfoque economicista. Muchas de las cuestiones que se plantean para explicar criterios que recomendasen y las formas se hiciesen de una determinada manera u de otra, responde a criterios economicistas de eficiencia económica, por supuesto con las debidas garantías jurídicas para los inversores y para todas las partes interesadas.

Pregunta si la ley de navegación, que ha sido modificada en la Ley de acompañamiento, va a permitir a la iniciativa privada construir puertos y aeropuertos de interés general. Como me va a sustituir el secretario de Estado a continuación y no dudo que va a insistir sobre esta cuestión, pues casi prefiero en aras de la brevedad que esa pregunta sea contestada entonces.

Me pregunta si va a haber una intención por parte de la Administración o por parte del Ministerio de Fomento de que los puertos o los aeropuertos de interés general puedan ser privatizados a partir de este momento. La opción del Ministerio de Fomento y de las responsabilidades que tenemos en esta materia, que han sido expuestas por el ministro en multitud de ocasiones, han dejado bien claro que no hay en absoluto la más mínima intención por parte del ministerio y por parte del departamento de proceder a ningún tipo de privatizaciones o de algo que se le pudiera parecer respecto a las infraestructuras. Otra cosa bien distinta son las operaciones; es decir una cosa es la infraestructura aeroportuaria y otra cosa son las operaciones que hacen los aviones, que de eso ya hemos privatizado Iberia; una cosa es la infraestructura portuaria y otra es la operación que hace Trasmediterránea, que también se ha privatizado. Esos son elementos distintos y por tanto tenga la tranquilidad que por el lado de las infraestructuras no hay ninguna intención privatizadora.

Pregunta también qué conceptos hay detrás de la ley que intenta regular el régimen concesional y si no hubiera sido bueno que se hubiese acompañado el plan de infraestructuras a la iniciativa del proyecto de ley para que todos los agentes privados pudieran tener un nivel de conocimiento del alcance que podrían obtener en sus propios negocios utilizando la ley y sabiendo además las actuaciones inversoras que debería desarrollar el ministerio. Eso es lo que he creído entender.

La idea nuestra de introducir una regulación que establezca eficiencia económica y seguridad jurídica al régimen concesional no consiste sino en constituir una pieza que ya estaba presente en nuestro sistema de provisión de infraestructuras que tenía algún elemento claramente

mejorable y además que esa mejora fuera extensible a todas las administraciones públicas y a todo tipo de infraestructuras, las infraestructuras de todos los modos de transporte; pero en definitiva cuando empezaba mi intervención para presentar la ley de concesiones decía que a través de ella pretendíamos mejorar la eficiencia del sistema de provisión introduciendo criterios que están presentes en la iniciativa privada, que muchas veces en las administraciones públicas no tenemos tan desarrolladas determinadas cualidades que se presentan en el sector privado, que los queremos poner el servicio de la provisión de infraestructuras y por esta vía pretendíamos incorporar a la provisión de infraestructuras la capacidad no sólo financiera y gerencial, sino también aprender a innovar de la iniciativa privada. Por tanto, lo que estamos haciendo en definitiva es enriquecer nuestro patrimonio administrativo para ponernos al servicio de la provisión de infraestructuras y hacer posible que los periodos de maduración y los periodos que nos lleva desde el momento en que tenemos disponible la financiación hasta que resulta posible utilizar las infraestructuras sean lo más cortos posibles, que produzcan los efectos añadidos sobre nuestra actividad económica, y por tanto que los rendimientos que obtenemos de los recursos públicos y de nuestros ciudadanos sean los mejores posibles. Ese es un poco el criterio.

Para finalizar a la pregunta de S.S., respecto a si la coordinación de las administraciones necesariamente lleva por la vía de mejora de la eficiencia en la provisión de infraestructuras, si eso no puede producir determinadas incompatibilidades entre las competencias de una Administración y de otra y si eso puede acabar finalmente en el Tribunal Constitucional, con lo cual tendríamos un proceso poco efectivo desde el punto de vista de la provisión, la idea de estas disposiciones no es ni más ni menos que no ocurra como ha ocurrido en el pasado que el enfrentamiento de intereses de las distintas administraciones vaya en perjuicio de la eficiencia económica del sistema de provisión. En definitiva, se potencia y la pretensión del texto de la ley es conseguir mecanismos para llegar a acuerdos que permitan consorciar las obras que son de interés común para todas las administraciones, pero en un determinado momento, cuando la solución no ha llegado tenemos que establecer un criterio de prevalencia que permita que no se empantane la progresión; es decir el objetivo último de la ley que es una actuación en materia de inversión en infraestructuras quede sin el correspondiente resultado final. La intención que ha habido en este caso es avanzar por esa línea, y previa utilización de los mecanismos de concordia adecuados que pueda llegarse a una solución definitiva. Por eso incluso hacemos la previsión de que una Administración distinta de la concedente sea la que haga una aportación. Por eso se establecen otra serie de mecanismos, incluso no desde el punto de vista del gasto público, sino de lo que podía ser la renuncia a algún ingreso público derivado

de algún tributo que pudiera ser utilizado como alternativa al gasto público por alguna administración que, sin tener recursos los pudiera ofrecer. En definitiva, todo está puesto al servicio de la provisión de infraestructuras y a la mejora de su eficiencia económica.

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, sustanciada la comparecencia del señor López Corral, suspendemos la Comisión por un minuto para despedir al compareciente y pasar a la próxima comparecencia. **(Pausa.)**

— **DEL SEÑOR SECRETARIO DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO (BLANCO RODRÍGUEZ). (Número de expediente 219/001338.)**

El señor **PRESIDENTE**: Vamos a proceder a reanudar la Comisión de Infraestructuras en su sesión número 41, para resolver la última de las comparecencias previstas en el día de hoy, para lo cual damos la bienvenida a la Comisión al excelentísimo señor don Benigno Blanco Rodríguez, secretario de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento.

A don Benigno le advertiremos que la comparecencia consta de una presentación del compareciente explicando los términos, porque la comparecencia, por si alguno lo había olvidado es para el trámite de proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas, y posteriormente los grupos intervendrán para hacer preguntas o pedir aclaraciones y el compareciente contestará a todos los grupos.

Por tanto, si el señor secretario de Estado se encuentra dispuesto, tiene la palabra.

El señor **SECRETARIO DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO** (Blanco Rodríguez): Buenas tardes, señorías. Como supongo que al ser esta la última comparecencia a lo largo de las anteriores ya han tenido ocasión de verse todos los aspectos esenciales de la ley, voy a hacer esta intervención inicial corta refiriéndome en exclusiva a los aspectos que a mí me parecen más relevantes desde el punto de vista conceptual de lo que supone o va a suponer una vez que entre en vigor esta nueva ley reguladora de la concesión de obra pública. Dejo, en consecuencia, todos los detalles para el interés que manifiesten en concreto SS.SS. a través de sus preguntas.

Si tuviese que definir en esta línea cuál es la razón esencial de la iniciativa de remisión al Congreso de los Diputados de este proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas, yo lo resumiría en un solo concepto a través de dos términos: seguridad jurídica. Se trata básicamente de dar seguridad jurídica a los operadores que pueden colaborar con las administraciones públicas, todas las administraciones públicas en la dotación de infraestructuras.

Es conocido por SS.SS., porque ha sido objeto de análisis y de debate en multitud de ocasiones en esta misma

Comisión, cómo se está haciendo en este momento en España un esfuerzo muy importante a través del Plan de Infraestructuras 2000-2007 para lograr un objetivo que puede considerarse ambicioso pero que es perfectamente asequible: que es homologarnos con la Unión Europea en materia de infraestructuras para el transporte en el horizonte de esta década. Para conseguir eso el Gobierno quiere que se alleguen todos los recursos disponibles sean cual sea su fuente de origen por parte de la sociedad española puesto que precisamente en esta década, uniendo todos los recursos que se puedan allegar para esta finalidad, se puede conseguir un efecto sinérgico muy importante para lograr esa dotación de infraestructuras que nos homologue en la materia con la Unión Europea, es decir que nos permite una convergencia real en materia de infraestructuras para el transporte con la Unión Europea. Eso se puede hacer en esta década precisamente porque a los recursos presupuestarios se unen los recursos procedentes de la financiación que nos viene de la Unión Europea, especialmente a través de los resultados de la negociación de la Agenda 2000 en la cumbre de Berlín por parte del presidente Aznar y si a ello añadimos además otros recursos, como son los de origen privado, ese efecto sinérgico de multiplicación de la capacidad de creación de infraestructuras se hace mayor todavía. Por tanto, parece que es de interés para conseguir este objetivo de lograr las infraestructuras que nos permitan compararnos en pie de igualdad en materia de infraestructuras para el transporte, repito, con nuestros socios y competidores europeos, que intentemos en este momento hacer el esfuerzo de que todos los recursos de que pueda disponer la sociedad española se pongan al servicio de esa causa.

Eso implica un mantenimiento con los crecimientos pertinentes cada año de los recursos que aportan las administraciones públicas y saben ustedes que están en debate en esta Cámara el proyecto de presupuestos para el año 2003, y la Administración Central del Estado está haciendo el esfuerzo de mantener dentro del déficit cero el esfuerzo inversor con crecimientos importantes por encima de la media de los crecimientos presupuestarios; se está haciendo una optimización que creo se puede calificar de modélica en comparación con otros países de la Unión Europea en la asunción y gasto de los fondos europeos y como tercera pata de esta pieza financiera para apoyar el objetivo del plan de infraestructuras se intenta a través de esta ley que no sean insuficiencias regulatorias o la existencia de los llamados riesgos regulatorios los que impidan que se movilicen los mercados financieros al servicio de colaborar con las administraciones públicas en la dotación y provisión de infraestructuras de interés general.

¿Qué pretendemos con la ley? Repito: seguridad jurídica; que haya un marco estable, seguro, acorde a las últimas modificaciones y evolución de los mercados financieros y a las técnicas constructivas que permita que de verdad todas aquellas infraestructuras que pueden ser

financiadas por la iniciativa privada y que complementan en ese objetivo final de dotarnos de todas las previstas en el Plan de Infraestructuras a las que se promueven directamente por el Estado con financiación estatal.

¿Cómo se consigue este dotar de seguridad jurídica a los agentes privados, sean empresas constructoras o financiadores en el mercado, para que pongan sus recursos al servicio de la dotación de infraestructuras y no los desvíen a otras finalidades absolutamente legítimas pero que impedirían esta dotación de infraestructuras? Pues haciendo una ley que tiene como características esenciales, y supongo que en esta Comisión se habrá dicho más de una vez, ser una norma que tiene la vocación de ser básica, aplicable a todas las administraciones públicas en los preceptos que como tal se declaran básicos, ser una ley que se aplica a todo tipo de obras públicas, superando el carácter sectorial de la regulación de la institución concesional que caracteriza al derecho histórico español. Ha habido regulación de la concesión, que yo sepa, por lo menos desde 1875, pero siempre con una visión parcial bien en cuanto al sistema concesional en sí mismo o sus fuentes de financiación bien respecto al tipo de obra pública al que se podía aplicar. Como saben ustedes, en este momento la única ley singular reguladora de la concesión que tenemos es la vieja ley del año 1972 de autopistas, aplicable a las autopistas de peaje, más la que se incluye en la regulación sectorial de algún tipo de obras públicas, como puede ser el caso de los puertos. Con esta ley intentamos no sólo establecer una ley que ponga al día esas legislaciones sectoriales existentes, sino una ley que homologue el tratamiento de la concesión para todo tipo de obras públicas.

Luego intentamos que sea una ley flexible. La vida real en los momentos actuales en los mercados financieros implica un cambio permanente. Se trata de que la nueva ley no nazca vieja, no se quede vieja al poco tiempo de ser publicada en el BOE. Por eso es una ley que establece mecanismos flexibles, pluralidad de ellos, algunos compatibles y otros incompatibles para que se pueda buscar a la hora de licitar una concesión en concreto el traje adecuado a la figura de esa obra que se quiere promover con sus características funcionales, sus eventuales rendimientos en cuanto a la explotación económica, sus posibilidades de financiación, etcétera. No es una ley encorsetadora y rígida, sino una ley que abre posibilidades para buscar en tal caso, reitero, cuál es la formulación contractual más específicamente adaptada a la concesión concreta que se quiera promover.

Es una ley que apuesta también para que la iniciativa privada pueda tomar proponer al Estado posibles nichos de inversión concesional que el Estado por sí mismo no haya detectado o no haya puesto en marcha. En ese sentido, apela la ley también a la iniciativa empresarial y social de los grupos interesados en España o de las administraciones públicas territoriales, por ejemplo para regular el mecanismo jurídico al efecto, poner en conocimiento del Estado, sugiriendo que se

promueva esa concesión, nuevas iniciativas concesionales que al Estado en su esfuerzo planificador no se le hayan ocurrido, no las haya considerado viables o sin más no haya parado mientes suficientemente en ello.

Atendiendo a lo que es la realidad de las concesiones en nuestro país y en todos los países de nuestro entorno, la ley, respecto a las regulaciones españolas, clásicas en la materia tiene un pequeño giro de óptica, por decirlo así. La legislación tradicional en materia de concesiones en España estaba muy pensada sólo en las dos partes firmantes del contrato concesional: la Administración y la empresa contratista que iba a construir y/o explotar la obra; y se olvidaba de algo que es cada vez más importante de hecho en el negocio concesional que es la figura del financiador o los financiadores del contratista que va a encargarse en virtud del contrato concesional de la construcción y/o explotación de la obra. El que la legislación tradicional se haya olvidado de pensar, regular, institucionalizar e incluso prever los fallos de ese financiador que está detrás del contratista concesional ha sido, entiendo yo, una de las causas de las crisis de las concesiones que ha habido en España en materia de autopistas décadas ha. Por eso la ley, teniendo en cuenta que de verdad quien aporta el dinero normalmente por lo menos en cuantías importantes no suele ser el propio contratista sino sus financiadores en el mercado, extiende su regulación y su óptica de análisis no sólo al contratista concesional sino a sus financiadores, de ahí la nueva regulación que se introduce en materia de hipoteca de la concesión, en materia de titulización, en materia de mecanismos diversos de financiación, que precisamente por lo que decía antes de la vocación claramente flexible del texto normativo, da un carácter no exhaustivo pero sí regulador de los que parecen instrumentos financieros que se desgranar con todo detalle en la ley.

Luego la ley, es una característica que me gustaría resaltar y es otro de los aspectos de la flexibilidad a la que he hecho referencia al principio, tiene en cuenta la experiencia española y de otros países en materia de concesiones en tanto en cuanto a los supuestos que han supuesto por la rigidez de la regulación concesional un enriquecimiento desproporcionado del concesionario de la Administración como los supuestos en que por el contrario, pero por el mismo motivo de inflexibilidad, las concesiones se han demostrado inviables. Por eso introduce la regulación de los derechos y deberes de administración y concesionario y en particular en lo que hace referencia al riesgo concesional, como característica esencial del contrato concesional, y al derecho al equilibrio económico-financiero, también como característica esencial del contrato concesional, unos mecanismos que permiten ir adaptando durante la vida de la concesión, y hablamos de contratos a muchos años vista, por lo tanto sin capacidad de prever en el momento de su otorgamiento todo lo que pide pasar en el entorno financiero y económico en que se otorga la concesión, una serie de mecanismos que permiten ir adaptando los riesgos tanto

en beneficio como en contra del concesionario como en beneficio y en contra de la Administración con la óptica de mantener precisamente la viabilidad económica-financiera de la propia concesión.

Dicho de otra manera y con un ejemplo muy práctico del tipo de concesiones que más experiencia tenemos todos que son los de los autopistas de peaje: si crecen por encima de lo previsto en el apartado económico-financiero del contrato concesional los tráficos de una concesión, aumentan de forma no prevista en el contrato los ingresos del concesionario. No parece lógico que un dato de hecho como ese pueda implicar un enriquecimiento desmesurado del propio concesionario porque crezcan los tráficos, pues por el contrario, si disminuyesen mucho y va a la quiebra la concesión, seguro que el Estado tendría que llamarse a la parte. Por eso la ley prevé que si por un exceso respecto a lo previsto en el plan económico-financiero de la concesión aumentan los ingresos del concesionario, no todo ese aumento revierta en beneficio del concesionario, sino que pueda revertir en una bajada de las tarifas, por ejemplo, de tal manera que se reparta ese beneficio sobrevenido entre el interés general vía el peaje que pagan los usuarios de la autopista y el propio beneficio del concesionario. Por contra, también prevé que si circunstancias sobrevenidas, de las cuales con conceptos jurídicos indeterminados se hace un elenco en el propio texto legal, determinan que se rompa el equilibrio económico pactado en el contrato concesional en contra del concesionario, habrá derecho a modificar los términos del contrato concesional en materia de tarifas, de aportación y financiación complementario del Estado, etcétera. Se pretende que la evolución que tenga por circunstancias ajenas a las previsiones y determinaciones de la Administración y el concesionario el régimen económico-financiero de la concesión sea repartido equitativamente recuperando el equilibrio inicial entre la Administración y el concesionario para evitar ingresos o beneficios desmesurados o quiebras de las concesiones que no son deseables en ningún caso.

Otra manifestación de esta flexibilidad que queremos introducir en el sistema concesional son las previsiones de los artículos 221 y 244 del nuevo texto legal respecto a lo que se ha denominado popularmente cláusula de progreso. En un momento como este en que el avance tecnológico y el avance en los sistemas de explotación permite de hecho introducir mejoras que redundan en beneficio del usuario, no tiene sentido que durante años y años, los que dure la concesión, permanezcan ajenas a ese contrato esas posibilidades de prestar mejor servicio. Por eso se prevé que con independencia de los términos estrictos en que se fije la calidad del servicio a prestar o los elementos de explotación tecnológica de una concesión en el momento de su otorgamiento, haya una obligación legal *ex lege*, impuesta por la ley y el contrato, de que se incorporen sobre la marcha aquellas modificaciones tecnológicas, de sistemas de explota-

ción, etcétera, que vayan apareciendo y que puedan repercutir en la prestación de un servicio de más calidad al usuario. También se prevé en la ley, como saben ustedes y lo estamos introduciendo ya en los últimos pliegos de contrato concesional licitados por el Ministerio de Fomento, la existencia de indicadores de calidad para hacer un seguimiento, que puede determinar penalizaciones o bonificaciones al concesionario, de la realidad de la calidad del servicio que se presta a los usuarios.

Son estas notas sueltas, pero que indican ese carácter, por una parte horizontal o unicomprendido respecto a todas las administraciones y todas las obras públicas, y por otra parte flexible para ir incorporando lo que dé de sí la realidad para mejorar la concesión, lograr su permanente reequilibrio económico-financiero y mejorar en todo caso, siempre que sea posible, la calidad de los servicios que se prestan al usuario de la obra concesionada para su construcción o para su explotación o para las dos cosas.

Dicho esto, y concluyo, hemos tenido un especial interés en la ley, y se le ha dado muchas vueltas al respecto, en buscar un equilibrio conceptual entre los dos elementos determinantes de que un contrato sea de concesión y no de obra pública; es decir que el concesionario asuma de verdad un riesgo. Una concesión no puede ser un contrato asegurado por el Estado, cuando tiene que ser un contrato de obra que el Estado paga y punto, ni puede ser un contrato aleatorio, cuya viabilidad económica-financiera dependa del azar. Hay que buscar un punto de equilibrio para que exista riesgo porque en otro caso, no hay concesión, y hay que buscar ese mismo punto de equilibrio para que haya unos mecanismos que permitan mantener el equilibrio económico-financiero y pactado como antes he hecho referencia. Creo sinceramente que se ha conseguido un equilibrio bastante razonable, que habrá que ver en su aplicación práctica a través de los pliegos que definan cada concesión el juego que va dando; pero lo resalto como uno de los temas a los que más vueltas les hemos dado de conformidad con la normativa de la Unión Europea en materia de concesiones, la mejor doctrina de nuestros tribunales, y sobre todo pensando en la seguridad, fiabilidad y garantía de futuro de la viabilidad de las concesiones que se otorgan.

Estos son los rasgos que a nivel conceptual a mí me parece que merecen la pena ser destacados en este momento de mi intervención inicial, quedando, por supuesto, a disposición de SS.SS. para tratar cualquier otro tema que les parezca de interés.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el señor López-Amor en nombre del Grupo Popular, que ha sido el peticionario de la comparecencia.

El señor **LÓPEZ-AMOR GARCÍA**: Simplemente para agradecer la presencia del secretario de Estado esta tarde aquí, en esta Comisión de Infraestructuras.

Su exposición, como siempre, creo que ha sido una exposición brillante y se ha ajustado realmente a todos los conceptos y todas las novedades que incluye este proyecto de ley. En la tramitación parlamentaria, y lo he dicho anteriormente, habrá con toda seguridad la posibilidad de hacer ajuste en alguna parte del articulado, pero en lo que concierne a la comparecencia renuncio a hacer las preguntas, porque creo que la exposición ha sido suficientemente clara.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Segura, ¿quiere intervenir? (**Asentimiento.**) Le ruego utilice el micro, señor Segura, porque su cristalina voz no es audible desde aquí.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Si le produce satisfacción lo haré sin duda alguna.

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

El señor **SEGURA CLAVELL**: Señor secretario de Estado, una vez más, con nosotros en esta Comisión de Infraestructura, consiguientemente bienvenido, y satisfecho por la explicación que nos ha dado obviamente desde la perspectiva del Gobierno que ha elaborado el proyecto de ley.

A nosotros nos preocupan una serie de cuestiones que le voy a plantear, así que si usted no tiene inconveniente ya puede ir tomando nota.

En principio usted que ha estado, permítame el término coloquial, en muchos guisos, en la elaboración de muchos guisos en su antigua función de secretario de Estado de Aguas y Costas en el Ministerio de Medio Ambiente, me parece intuir que participó en la elaboración de lo que con posterioridad en la actual legislatura ha sido el proyecto de ley de materia hidráulica, el Plan Hidrológico Nacional que venía como un proyecto de ley articulado y un anexo de obra. Nosotros echamos muy en falta que no se ofrezca a las Cortes Generales, no se haya ofrecido en esta legislatura, poder pactar, consensuar y hacerlo con las Cortes Generales un Plan de Infraestructuras que el Gobierno viene ejecutando en el ejercicio de su competencia pero que no es malo como tampoco fue nada, nada malo el que se debatiese en la V Legislatura de las Cortes Generales el Plan Director de Infraestructuras, que tuvo una tramitación parlamentaria. Creemos que falta la tramitación parlamentaria y este podría ser el momento.

Segundo, ¿usted nos puede indicar por qué el proyecto de ley opta por calificar la obra pública como dominio público?

Tercero, y lo reiteramos, ¿qué tipos de infraestructuras son las que cree usted que van a ser principalmente beneficiarias de la aplicación de esta ley? O sea, ¿esta ley a qué tipo de infraestructuras esencialmente se refiere? Nosotros creemos que los regímenes concesionales que han venido caracterizando la normativa en vigor, por ejemplo en las infraestructuras portuarias en

este país, han dado un magnífico resultado y quizá no convendría alterar ese sistema con un sistema nuevo.

Cuarto, ¿no cree usted que con este proyecto de ley hay una transferencia excesiva de potestades de la Administración pública al sector privado?

Quinto, ¿cómo cree usted que pueden incidir las circunstancias macroeconómicas no controlables nunca por la Administración del Estado, o circunstancias de otra índole en el desarrollo de contratos de larga duración?

Sexto, señor Blanco, muchos consideramos que venga a reiterar el término del equilibrio económico-financiero y ¿cómo se casa esto? ¿Cómo se hace compatible con las aportaciones procedentes de las administraciones públicas? ¿En materia de suelo o de nuevos nichos de negocios? Nichos de negocio que causa sorpresa la relevancia que la ley da incentivando a la iniciativa privada a la explotación de las zonas económicas de explotación comercial.

Séptimo, ¿cuál es la razón en la que se ha apoyado el ministerio para, por ejemplo, modificar o reducir los períodos de tiempo de duración de las concesiones en leyes anteriores, la de 1972 para el caso de las autopistas, por reducirlo a un máximo de cuarenta, como se recoge en este proyecto de ley?

Octavo, nos parece bien la clausura de progreso, pues no cabe duda que dicho así con carácter general, las nuevas tecnologías, en fin los nuevos mecanismos son necesarios para ir modernizando en el avance de los tiempos las infraestructuras y los elementos de apoyo al servicio de los usuarios. Pero, ¡qué difícil es regular esto! que difícil es. Esa cláusula de progreso académicamente puede ser correcta, pero desde el punto de vista pragmático es difícil vertebrarla.

Noveno, señor Blanco, de verdad que hoy nos hemos llevado sorpresas yo diría relevantes. Cuando las Cortes Generales han publicado el proyecto de ley de acompañamiento (**El señor López-Amor García: Eso mañana**) Estos muchachos que se callen, presidente. Yo no me dirijo nunca a nadie cuando está interviniendo. Lo digo por lo siguiente: La disposición adicional décima trae una modificación de la ley de costas, y lo digo coloquialmente, favoreciendo los hamaqueros, terminología coloquial pero ya hablaremos de ellos, modificando el artículo 54 de la ley de costas con un nuevo precepto. Luego aparecen otros temas: ley de 1988 que dio origen a importantes recursos, por ejemplo el Grupo Parlamentario de CiU, me parece recordar, y de otros grupos parlamentarios. Pero es que hoy en la ley de acompañamiento que dicen los coleguillas que para mañana, la ley de acompañamiento trae tres páginas de importancia colosal vinculadas a estos aspectos; es decir no entendemos esto en dos proyectos de ley se están tramitando paralelamente. Quizás esto debería ir en otro sitio, aun cuando el concepto nosotros lo vamos a enmendar porque no lo aceptamos de esta manera, pues creemos que un bien público tan esencial no se puede comercializar a esos niveles. Pero a ello también le añadimos, y lo he

manifestado por su relevancia en la modificación de la ley de navegación aérea del año 1960, que hemos debatido en Comisión de Infraestructuras sobre ello hace algo más de un año, y que he calificado de un fósil del pasado. Una ley elaborada por el Ministerio del Ejército del Aire en aquel momento y que también la Ley de acompañamiento la modifica para dar entrada a la iniciativa privada en la construcción de nuevos aeropuertos de interés general, pero que también podía haber venido aquí, porque esta ley de concesión de obra pública es para dar entrada a la iniciativa privada. Nosotros creemos que aquí se están cruzando con estos dos proyectos de ley temas de mucho interés en nuestro país y nosotros tenemos mucho interés, sin duda alguna, en que este país avance y que las infraestructuras sean auténticos motores de desarrollo y de cohesión social.

En suma, yo creo que con esas diez preguntas por hoy no va nada mal, verdad señor... ¿Nueve?, pues vamos a por la décima.

Usted cree que de verdad (le diría otras muchas más) se ha producido en este texto legal, en este proyecto de ley, una trasposición en toda su densidad de la normativa comunitaria y de las orientaciones comunitarias de hace dos años, reguladoras y aclaratorias del concepto concesional que estaba en situación dispersa en los países comunitarios. Si que quiero decirle, señor Blanco, es posición política de mi grupo parlamentario, coadyuvar a la auténtica vertebración de un modelo centenario con larga historia y mejorarlo, por ello es por lo que hemos solicitado que se produzcan estas comparecencias y por ello le formulamos estas preguntas para aclarar los conceptos. Permítame la prórroga, señor Presidente, le reitero lo que le reiteraré al señor López Corral y que nos preocupa mucho, preocupa a los ciudadanos; a los ciudadanos les preocupa que de pronto una vía en la que no se paga peaje, un concesionario pueda ser objeto de la concesión pertinente para el mantenimiento, mejora, incorporación de nuevos elementos, mejorar los peraltes. En fin, las autovías de primera generación es un problema de mantenimiento que hoy tiene este país, sin duda alguna. Pero, claro, preocupa que en una concesión de veinte años si antes no pagaban, ahora tengan que pagar peaje. Aclárenos si esa es la intención del Gobierno en ese precepto del artículo 220 sobre solamente la explotación.

El señor **PRESIDENTE**: Habrá visto usted, señor Segura, que el señor secretario de Estado, probablemente desconociendo su enorme capacidad dialéctica, le ha provocado usted a seguir interviniendo. Yo le ruego que no se deje usted provocar en beneficio de toda la Comisión y del tiempo que tenemos para esta comparecencia.

El señor Sedó tiene la palabra.

El señor **SEDÓ I MARSAL**: En primer lugar, quiero agradecer y saludar a don Benigno Blanco por su comparecencia en esta Comisión.

Nuestro grupo en líneas generales tiene un alto grado de aceptación de la ley, nos parece bien y adecuada y, básicamente, quizá tenga unos pequeños comentarios que hacer, en las partes aceptables de seguridad jurídica que usted nos explicaba, que está para todo tipo de obras públicas, que introduce este giro en la óptica de lo que es la concesión. Entonces, tengo una pequeña observación: en la parte flexible que usted dice que es flexible pero prácticamente traslada esa flexibilidad a los esquemas financieros, le pediría que esta flexibilidad se ampliase a dos cosas más: a analizar, y aquí en la comparecencia anterior, a primera hora de la tarde, se ha comentado, la flexibilidad para no dejar tan encorsetado el tema de los plazos. A mí me parece que los plazos deberían quedar bien concretados pero más abiertos porque hay unos tipos de concesiones que pueden tener un plazo mucho más largo que el que prevé la ley, como podría ser el plazo de autopistas a setenta y cinco años, y en otros sitios hay concesiones, a lo mejor dentro de una instalación portuaria o aeroportuaria, que puede ser a más corto plazo. Por lo tanto, quizá aquí en vez de encorsetar los plazos, reduciendo en general, se podría jugar con la flexibilidad.

En segundo lugar, no voy a repetir, porque creo que usted ha escuchado en toda mi intervención anterior cuando estaba el señor López del Corral; en todo caso debería repetir, pero se lo voy a ahorrar, porque ya ha conocido mi opinión respecto a la temática básica y el concepto de la prevalencia. Sin embargo, debería añadir aquí mi opinión sobre lo que me ha contestado el señor del Corral. El hablaba de que se potencia, pero se potencia la prevalencia del Estado, y a mí me hubiese gustado que en la ley hubiese el camino, y en todo caso aquí también estaría el tema de flexibilidad, para que se pudiesen potenciar las posibilidades de acuerdo, que hubiese una potenciación, aunque al final se llegara a la prevalencia del Estado si estas posibilidades de acuerdo más marcadas no pueden llegar a buen fin, y, en todo caso, el que se considere perjudicado también tendrá la posibilidad del Tribunal Constitucional. Es posible que en cuanto a la flexibilidad falte ahí dentro en estas adicionales del proyecto de ley algo que defina más la relación entre las administraciones locales y autónomas y la Administración del Estado.

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

El señor **SECRETARIO DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO** (Blanco Rodríguez): Intentaré escuetamente hacer referencia a los temas planteados por sus señorías.

Respecto a la intervención del señor López-Amor, debo manifestar mi agradecimiento por sus palabras iniciales. En cuanto a su segundo comentario, durante la

tramitación parlamentaria estamos abiertos a que haya las mejoras que procedan, máxime cuando es una ley que pretende precisamente adecuarse de verdad a las necesidades que suscite la realidad sociológica y empresarial española respecto a las necesidades de infraestructuras públicas que tenemos. No hay, en consecuencia, ningún prejuicio a priori ni ninguna cortapisa ideológica que nos impida aceptar mejoras. Si SS.SS., vía enmienda, aportan mejoras puntuales o previsiones de supuestos que a nosotros no se nos han ocurrido, encantados de que la ley salga, como es lógico, de lo que ha entrado en el Congreso de los Diputados. Por tanto, esperamos sin ninguna, reitero, restricción a priori limitativa de todas las propuestas de SS.SS. para mejorar de la ley todo lo que sea posible. Se trata de que nos dotemos todos, y esto va a ser para más de un Gobierno, porque las concesiones tienen una vigencia temporal larga, aunque al señor Sedó le parezca corta, y, en consecuencia, las concesiones que se otorguen al amparo de esta ley, van a entrar en vigor y en funcionamiento con muchos gobiernos supongo que de muchos signos ideológicos. Se trata, señor presidente, de tener una buena ley que dure de verdad en el tiempo para garantizar esa seguridad jurídica a la que me he referido en mi intervención inicial.

En cuanto al decálogo de preguntas del señor Segura, que se ha convertido en un decálogo con la apostilla de una preocupación, intentaré contestar por el mismo orden. Efectivamente, algo tuve que ver en los trabajos preparatorios del Plan Hidrológico Nacional que va acompañado de un listado de obras, pero, señor Segura, seguro que conoce la singularidad de la legislación en materia de aguas respecto a las obras públicas en España desde la década de los años 30. Si me permite, además de tener algo que ver con la elaboración de los primeros proyectos del Plan Hidrológico Nacional, la pasada legislatura también he tenido algo que ver con la elaboración de la reforma de la Ley de Aguas que se aprobó la pasada legislatura, donde se introdujo, por primera vez en la historia del derecho administrativo hidráulico en España, la regulación de la obra pública hidráulica. Curiosamente y a diferencia de lo que pasa o ha pasado con el resto de las obras públicas sectoriales tradicionales, puertos, aeropuertos, carreteras, etcétera, España nunca ha contado, hasta la pasada legislatura a iniciativa del Gobierno del Partido Popular, con una regulación de la obra pública hidráulica. Era un vacío legal tradicional que hacía que a la tramitación de los procedimientos de obras públicas se aplicase supletoriamente y con criterios prudenciales los preceptos que se consideran vigentes, discutidos por otra parte en cuanto a su vigencia, de la viejísima Ley de Obras Públicas del siglo pasado y poco más.

Sin embargo, ha habido una tradición en materia de aguas que no hay respecto al resto de las obras públicas, junto a ese vacío normativo respecto a la obra pública como tal, por lo menos en lo que a mí se me alcanza y no sé si habrá precedentes anteriores. Me refiero a que desde los años 30 se exigía que toda obra hidráulica singular-

mente fuese declarada por ley de interés general. Eso no pasa con el resto de las obras públicas. En concreto, eso fue consagrado, con criterio a mi juicio discutible y erróneo, por la Ley de Aguas que se aprobó en la época en la que gobernaban los socialistas, cuyo artículo 44 reiteraba, y era la ley que estaba en vigor cuando se elaboró el Plan Hidrológico Nacional, que las obras hidráulicas debían ser aprobadas singularmente una por una por ley como de interés general. De ahí que el Plan Hidrológico Nacional, siguiendo esa tradición de la normativa en materia de aguas, incorporase esa declaración de interés general de las obras hidráulicas, supuesto que no se da, reitero, respecto al resto de las obras públicas que sí han contado históricamente con regulaciones singulares específicas para cada tipología de ellas y no contaban con esta previsión singular del derecho hidráulico de la declaración singular por ley una a una de las obras hidráulicas como de interés general. De ahí que conocerá SS.SS. que en la tradición legislativa española de la democracia haya sido permanente que en la ley de acompañamiento de los presupuestos se hayan incorporado listados de las obras de interés general, y en otras épocas, cuando gobernaban ustedes y ahora que gobierna el Partido Popular, se han hecho también declaraciones de interés general con listados de obras hidráulicas mediante decretos leyes, porque no se puede promover una obra hidráulica, a diferencia de lo que pasa, reitero, con el resto de las obras públicas, si no hay una cobertura legal específica. El Plan Hidrológico Nacional, al sentar una previsión planificada, pensada y racional de las obras hidráulicas que hay que realizar de aquí a muchos años ha dicho lo que hay que hacer mediante esos listados que se incorporan al Plan Hidrológico Nacional para evitar que figure ley de acompañamiento, a ley de acompañamiento o decreto ley a decreto ley. Son dos regímenes jurídicos que responden a dos tradiciones distintas, y la comparación que ha hecho S.S. entre el Plan Hidrológico Nacional y su estructura normativa respecto a la identificación de obras y la tramitación que ha tenido el plan de infraestructuras del transporte no es conceptualmente correcta.

En cuanto al Plan de Infraestructuras del Transporte, puedo decirle que ha sido tramitado parlamentariamente, ha sido debatido en esta Comisión una vez y otra, igual que en el Senado. Otra cosa es que a S.S. no le guste la regulación del régimen jurídico español de los planes y proyectos, pero eso está regulado como tal tanto en los reglamentos de las Cámaras como en otras normas singulares que hablan de planes y no sólo de obras; hay planes en materia social, por ejemplo, el Plan Gerontológico Nacional y muchas cosas más; los planes son planes y las leyes son leyes. El plan es conocido, ha sido objeto de exposición y debate, reitero, tanto en esta Comisión como en la del Senado y todas SS.SS. han tenido ocasión de manifestar sus opiniones o criterios al respecto, bien si les parecía razonable y plausible o bien si les parecía criticable o negativo. Por lo tanto, reitero que no me vale la comparación conceptual y además el Plan de Infraestructuras

turas del Transporte ha tenido la cobertura parlamentaria que tiene que tener como tal plan.

Segunda pregunta? ¿Por qué la obra pública es dominio público? Porque la obra pública ha sido dominio público en España por lo menos desde que se creó el derecho administrativo en el siglo pasado y, si me permite una extrapolación como jurista que soy, desde las Partidas de Alfonso X el Sabio con la única discusión, una vez más porque es una excepción, del derecho aguas donde se han admitido obras hidráulicas privadas en la tradición y esa configuración se mantiene en la legislación de aguas actual. Todas las obras públicas al servicio de un interés público se apoyan en un dominio público territorial y tienen el carácter en consecuencia de obras de dominio público. Por lo tanto, lo único que hacemos es mantener esa tradición. Las concesiones de obras públicas no son concesiones de obras privadas. Son concesiones de obras públicas, de infraestructuras públicas que cuentan con financiación privada, que no es lo mismo que ser obras privadas.

Tercera pregunta: ¿A qué infraestructuras se va a aplicar? Yo no lo sé. Sí sé que se va a aplicar, porque se está aplicando, porque hay proyectos en marcha, contratos licitados en ejecución, a obras públicas como las carreteras, se va a aplicar a obras públicas en los puertos, se va a aplicar a obras públicas en algunos aeropuertos, porque son temas que vemos por el mundo. Ahora, ¿cuál es el elenco cerrado de concesiones que va a haber en España? Ninguno lo sabemos. Precisamente porque la ley, y he hecho referencia a ello en mi intervención, prevé que también sea la propia iniciativa privada o de otras administraciones la que suscite iniciativas de concesiones. Por lo tanto, aparte de las que se nos puedan ocurrir oficialmente desde el Ministerio de Fomento, probablemente y es deseable que sea así, puede haber otras que se le ocurran a usted o a una comunidad autónoma o a un ayuntamiento o a un grupo de empresarios privados que consideren bueno que en su tierra se promueva una infraestructura que no está prevista por el Estado y puede tener un encaje concesional. Es un mecanismo, reitero lo que decía al principio, abierto y flexible para que en él encajen aquellas iniciativas procedentes de quien procedan que tengan, una vez hecho el primer análisis, la solvencia económico-financiera y técnica necesaria junto con la viabilidad ambiental para que puedan convertirse en un contrato concesional. Por lo tanto, mi contestación a esta pregunta sería a cuantas más, mejor.

Cuarto, me dice usted que a su juicio hay demasiadas transferencias de potestades de la Administración a privados. No estoy de acuerdo en absoluto. Desde luego si se compara con la anterior, puede parecer mucho o poco, pero es difícil hacer un juicio sobre ese tipo de afirmaciones en el aire sin compararlas con algo. Si se compara con la regulación vigente yo le diría al revés: con esta ley la Administración tiene más potestades que con las leyes sectoriales de concesiones vigentes hoy día; eso sí, tiene más potestades al servicio de causas muy tasadas, que es

el mantenimiento de la concesión con sus características singulares. No son potestades arbitrarias de intervención, de sustitución, de modificación del contrato; son las potestades necesarias, precisamente para mantener el equilibrio económico-financiero en beneficio de los usuarios de la obra concesionada y en beneficio del mantenimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión, sin que haya beneficios, como decía con respecto a un tema concreto de la evolución posible de los tráfico por encima de lo previsto, desproporcionados por parte del concesionario por beneficios no previstos en el propio contrato concesional y sin que sufra la viabilidad de futuro de la concesión a la luz de los cambios que se puedan producir en el entorno macroeconómico o jurídico en el que se otorga la concesión. Por lo tanto, no hay cesión ninguna; hay, reitero, una fijación de las potestades al servicio del propio contrato concesional, pero la Administración con esta ley conserva, mantiene y refuerza las potestades administrativas que son necesarias para garantizar que la concesión sea una concesión al servicio del interés general y de los usuarios de la obra concesionada.

Quinta pregunta: ¿Cómo se pueden asir, ha dicho S.S., más o menos las variaciones macroeconómicas a largo plazo? De ninguna manera. Quien pretenda predeterminar a través de una bola de cristal mágica hoy día cuáles van a ser las variables macro o microeconómicas de un contrato concesional que se otorga hoy día en el año 20 de su vigencia, sin más, no sabe de qué está hablando. Se pueden hacer previsiones, extrapolaciones, pero no sabemos cómo va a estar la economía dentro de veinte años, cómo van a estar los tipos de interés, en qué condiciones las entidades financieras renegociarán deuda, etcétera. Por eso, como no podemos jugar a profetas de pueblo, lo que hacemos en esta ley es jugar a juristas de altura y lo que prevemos son flexibles mecanismos en el contrato concesional para ir respondiendo a esas variaciones que hoy día no podemos prever ni profetizar. Por lo tanto, en ese sentido creo que no sólo S.S. puede estar tranquilo, sino que si compara esta ley, por ejemplo, con la vigente ley de 1972 en materia de autopistas junto con todas las modificaciones que ha tenido, después verá precisamente, que esa óptica de tener los mecanismos jurídicos para garantizar que se mantiene el contrato concesional en equilibrio a largo plazo se ha reforzado frente a una ley mucho más estática, como fue la Ley de Autopistas del año 1972, que razonablemente es más estática porque le faltaba la experiencia que hoy día tenemos de lo que ha pasado en su aplicación, entre otras cosas.

Sexta pregunta: ¿Cómo se casa el equilibrio económico-financiero con las aportaciones públicas? Yo ahí le devolvería la pregunta: ¿qué incompatibilidades ve S.S. entre las aportaciones públicas y el equilibrio económico-financiero? No la entiendo. El equilibrio económico-financiero es, por decirlo así, un balance de ingresos y gastos del concesionario que le impone la Administración teniendo en cuenta las determinaciones del pliego de licitación de la concesión y las ofertas de

los distintos concursantes. En virtud de lo que yo le pido a los que concursen y de lo que ellos ofrecen a través de su oferta, fijo en el contrato con la oferta seleccionada qué ingresos va a tener, por irnos al tema de las autopistas que es el que todos manejamos mejor, qué tarifas va a cobrar según la evolución de los tráficos y fijo qué gastos: cuánto va a costarle la obra que va a hacer. Eso puede tener un equilibrio en sí mismo: inversión del concesionario, ingresos procedentes de los peajes. Cerrada la concesión, dentro de veinte años revierte a la Administración, o de treinta o de cuarenta.

Ahora, puede haber análisis económico-financiero de concesiones donde ese equilibrio sin más entre la inversión que se le exige al concesionario para construir y explotar la obra y los ingresos presumibles según los usuarios que va a tener no cuadre y haya más inversión que ingresos. En esos casos, para hacer viable la concesión, se incluye en el cuadro del equilibrio económico-financiero desde el mismo momento de la adjudicación, no es algo sobrevenido, una segunda, tercera o cuarta fuente de ingresos del concesionario complementaria o sustitutiva de los ingresos procedentes del usuario, de los peajes en el caso de las autopistas, para que cuadren. Y esos ingresos, y es otra de las características de la futura ley, pueden ser muchos. Puede ser que la Administración pague los peajes (eso es lo que llamamos habitualmente el peaje en sombra); puede ser que la Administración haga aportaciones vía subvención, vía préstamos participativos; puede ser que la Administración haga parte de la inversión; puede ser que la Administración ceda por ejemplo los terrenos, que es otra forma de pagos en especie; de tal manera que una inversión que exige cien y tiene unos ingresos de ochenta por estas vías complementarias el Estado aporta los veinte para que haya equilibrio económico-financiero. Por lo tanto, no sólo no hay ninguna incompatibilidad conceptual o teórica entre la institución del equilibrio económico-financiero y las aportaciones públicas, sino que al revés: las aportaciones públicas son el instrumento para que haya equilibrio económico-financiero en aquellas concesiones en las que no lo haya a priori sin más comparando los gastos necesarios para la construcción de la obra a explotar en concesión con los ingresos que puede proporcionar vía los pagos que hagan los usuarios.

Séptima pregunta: ¿Por qué reducimos los plazos de las concesiones a cuarenta años? Se ha hecho un análisis, precisamente a la luz de la experiencia, de los proyectos concesionales de los últimos años en España y fuera de España de cuántos años son necesarios para que haya equilibrio económico-financiero en la explotación normal de infraestructuras. De todos modos, como hemos querido que sea una ley flexible, habrá visto S.S. que, a parte de establecer los plazos de cuarenta y veinte años como plazos normales, hemos previsto su prórroga a sesenta y veinticinco años. Está en el artículo 263 de la ley. Establecemos unos plazos que parecen razonables precisamente para que sea recuperable la

inversión realizada, pero prevemos, porque puede haber casos en que no sea así, que se puedan prorrogar esos plazos. En este tema también acudimos, por una parte, a la experiencia de las concesiones en marcha y, por otra, a la flexibilidad necesaria para no cerrarnos ninguna puerta si necesario fuere, para hacer viable alguna concesión, ampliar hasta ese límite de sesenta o veinticinco años los plazos ordinarios de cuarenta o veinte que prevé el propio artículo 263 de la nueva ley.

Octava pregunta, que más que una pregunta fue la afirmación de que está usted de acuerdo con la cláusula de progreso, y me alegra encontrar en el octavo punto un acuerdo, pero que le parece a usted difícil de amarrar eso. Yo no sé si es fácil o difícil, pero creo que lo hemos conseguido, sinceramente, con la regulación que hemos hecho porque hemos previsto, precisamente, que no sea un punto el introducir las mejoras que benefician, porque hayan aparecido después del otorgamiento de la concesión, la posibilidad de su implantación a los usuarios, a una negociación siempre difícil entre la Administración y el concesionario, sino que es una carga que tiene el concesionario a priori porque lo dice la ley y, en consecuencia, lo dirán todos los pliegos de todas y cada una de las concesiones que se saquen a licitación en virtud de lo previsto en esta norma. Creo que hemos acudido a un mecanismo de imposición ex lege de una carga, que es como se hacen estas cosas, que precisamente está justificada porque es en beneficio del usuario final. Por lo tanto, sea difícil o no entiendo, siempre mejorable como cualquier cosa en esta vida, que hemos conseguido cuadrar en norma jurídica esa dificultad conceptual que le ve S.S. a algo que, por otra parte, dice que le parece correcto, como es la introducción de la cláusula de progreso.

Novena pregunta, ley de acompañamiento versus ley de concesiones. La ley de concesiones, este proyecto de ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas, así como pretende aplicarse a todo tipo de obras públicas, no sustituye a la regulación de todas y cada una de las obras públicas. Esta ley de concesiones no deroga ni la Ley de Aguas en materia de obras hidráulicas, ni la Ley de Costas en materia de costas, ni deroga toda la Ley de Autopistas, ni deroga la Ley de Carreteras ni deroga la Ley de Transportes Terrestres que regula las obras ferroviarias, ni deroga la normativa que se aplica en este momento a las infraestructuras aeroportuarias. Por lo tanto, es normal que al margen de esta ley siga habiendo leyes sectoriales y que estas leyes sectoriales, si se juzga conveniente, vayan siendo modificadas por la ley de acompañamiento o por otra iniciativa legislativa. No veo contradicción ninguna.

No voy a comentar las modificaciones a las que ha hecho referencia S.S. que se introducen en la ley de acompañamiento en relación con la Ley de Costas porque no es materia de este ministerio, si no del Ministerio de Medio Ambiente, y aunque le tengo una cierta afición y cariño a la legislación de costas por haber sido

secretario de Estado de Costas unos años, creo que eso debo dejárselo al actual secretario de Estado de Aguas y Costas en su caso.

Sí puedo comentarle la referencia que ha hecho S.S. a la modificación que se introduce a través del proyecto de ley de acompañamiento a la legislación de navegación aérea en materia de aeropuertos e iniciativa privada. No hay ninguna descoordinación con la ley de concesiones ni hay ningún motivo para que ese precepto que proponemos en la ley de acompañamiento venga a la ley de concesiones, porque ese precepto no habla de concesiones. Sería una confusión traerlo aquí. Habla de aeropuertos de iniciativa privada; no de aeropuertos que salen a concesión para ser financiados privadamente ¿Y por qué se introduce en la ley de acompañamiento esa regulación? Porque ese supuesto se da en la vida real española. En España no ha habido aeropuertos privados hasta hace poco y ahora hay algunos proyectos cuyos expedientes para ser autorizados nos han llegado al ministerio; por ejemplo, el nuevo aeropuerto de Ciudad Real. Como eso ha surgido en la vida real y nosotros no creemos que haya ningún motivo para prohibir que un señor quiera jugarse sus cuartos invirtiendo en un aeropuerto, hemos introducido un precepto para clarificar algo que la ley anterior entiendo que no prohibía pero tampoco regulaba porque, cuando se hizo la ley anterior, no se planteaba ese supuesto. Por lo tanto ese precepto intenta responder a una necesidad de unas iniciativas empresariales reales que hay en España y que no son concesión. Los aeropuertos que se autoricen por la vía de ese nuevo precepto de la ley de acompañamiento no van a ser concesiones administrativas; van a ser iniciativas empresariales en materia de infraestructuras aeroportuarias.

Décima pregunta. Plantea usted si creo yo que se ha producido una correcta transposición de la normativa comunitaria en materia de concesiones. Si me permite la contestación escueta le diría que no, pero porque no hay ninguna normativa comunitaria en materia de concesiones que haya que trasponer. Lo que había en la normativa comunitaria en materia de concesiones a trasponer se traspuso ya en el último texto del año 2000 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Lo que hay en materia de concesiones, y sí lo hemos tenido en cuenta y respetado, es una comunicación interpretativa, pero eso no es derecho europeo que deba ser traspuesto; derecho europeo que ha de ser traspuesto son las directivas, como S.S. que es un experto en la materia. Esta comunicación interpretativa de la Unión Europea no es una norma jurídica; es, por decirlo así, un criterio con el valor oficial del autor intérprete del derecho comunitario que nos dice cómo ve él que deben ser reguladas las concesiones y, aunque no haya que trasponerlo al derecho europeo, lo hemos tenido muy en cuenta y hemos respetado todos sus criterios. En concreto, y he hecho referencia detallada y singular en mi intervención inicial a ello, para la regulación del equilibrio económico-financiero y del concepto del riesgo del conce-

sionario, hemos tenido muy en cuenta especialmente lo que dice esa interpretación comunicativa de la Unión Europea que está citada en el apartado dos de la exposición de motivos del proyecto de ley que tienen ustedes y cuya referencia exacta es comunicación interpretativa 2000/CEE/121/02, publicada en el Diario Oficial del Comunidad Europea, el 29 de abril de 2000. No se trata, reitero, de un supuesto de trasposición del derecho comunitario, sino de otra institución jurídica distinta.

Y tras estas diez preguntas me plantea una preocupación. Dice S.S. que teme o le preocupa y que eso preocupa en la calle —no creo que eso preocupe en la calle así, pero bueno— que se paguen peajes en virtud de esta ley por autovías que hoy día son libres. Convertir en peaje una autovía libre es una cosa que se podría hacer sin esta ley y que se puede hacer con esa ley, por tanto, no es el objeto del debate. No tiene por finalidad esta ley reconvertir autovías libres de peaje en peajes. Es que no hay ningún plan al respecto por parte del Gobierno y el Plan de infraestructuras conocido y explicado aquí tiene una vigencia para diez años y no hay ningún caso así. De lo que se trata por esta ley es de permitir que se construyan y se exploten por vía concesional, cobrando peajes para entendernos, infraestructuras o que se pueda, y el director general de Programación Económica, el señor López Corral, le puso un ejemplo concreto antes con la autopista Bilbao-Behovia, que se puedan explotar autopistas ya construidas. Cabe también hacer lo mismo, por ejemplo, con concesiones de parking, cuando acabe un período concesional de un parking puede darse la concesión de su explotación a un segundo concesionario que sólo explotará y no lo construirá porque ya está construido. No tiene nada que ve con esta ley y sería desfigurarlo absolutamente mezclarlo con una presunta reconversión de la red libre de peaje para lo cual, reitero, no hay ningún proyecto ni ninguna voluntad política en España en ningún caso. Entiendo que he contestado ya a los temas que me ha planteado el señor Segura.

En cuanto a la intervención del señor Sedó, me alegra que manifieste su alto grado de aceptación del contenido de la ley porque creo que es una ley que es buena para este país, que va a ser aplicada por todas las administraciones estatales, autonómicas y locales incluso, porque puede dar un juego muy razonable para conseguir algo que de verdad los ciudadanos sí quieren, que es que nos dotemos de infraestructuras modernas en el menor plazo de tiempo posible.

Me planteaba también el tema de extender la flexibilidad a los plazos. Como le he dicho antes al señor Segura, creo que hay ya una instrucción que permite esa flexibilidad en la ley a través del artículo 263 cuando permite que sobre los plazos ordinarios de cuarenta y veinte años se puedan hacer ampliaciones de hasta sesenta y veinticinco años. Eso permite esa flexibilidad cuando se juzgue necesario. De todos modos, a priori no es bueno hacer concesiones de muchos años, porque las

concesiones una vez que se acaban pasan a ser libres y, en esa política de que hay que cobrar peaje mientras sea necesario, cuanto antes deje de ser peaje y revierta en la Administración para ser explotado con carácter de libre, mejor. Por lo tanto, sin perjuicio de que es bueno tener esta previsión legal de que en algún caso puede ser necesario un plazo mayor, el ideal es que los plazos sean pequeños, porque lo que queremos es que se financie la construcción de la autopista, no que se mantenga por que sí un régimen de explotación con peaje mucho tiempo.

Cuando llegué a esta sala le estaba planteando al compareciente anterior, señor López Corral, el tema de la prevalencia del Estado y vuelve a reiterármelo a mí. Le puedo asegurar que las disposiciones que con el carácter de adicionales se incorporan al proyecto de ley reguladora de contrato de concesión de obras públicas en materia de coordinación entre las distintas administraciones son cita literal, no hay ni un cambio en una coma, de sentencias del Tribunal Constitucional. Cita literal. Han sido avaladas en el dictamen del Consejo de Estado como absolutamente correctas desde el punto de vista de la legalidad vigente y de la doctrina constitucional, y además no es nada nuevo y el señor Sedó lo sabe. Ha habido ya bastante jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre coordinación entre las distintas administraciones en materia de obras públicas y la ha habido o han tenido que pronunciarse en virtud de recursos de inconstitucionalidad por ejemplo en la Ley de Puertos, sobre la que hay una sentencia que matiza mucho cómo colaborar, porque al final es evidente que en España cada metro cuadrado es un metro cuadrado de un término municipal, un metro cuadrado del territorio de una comunidad autónoma y un metro cuadrado del territorio nacional, y es el mismo metro cuadrado y sobre él concurren competencias de muchas administraciones: las urbanísticas de las entidades locales, las de ordenación del territorio de las comunidades autónomas, y en este caso las de promoción de infraestructuras del interés general del Estado. Por tanto, lo que ha dicho el Tribunal Constitucional, que es lo que recogemos en la disposición adicional segunda, por ejemplo, de que tenemos que coordinarnos con las administraciones es de sentido común, pero además es ya mandato de la Constitución vía interpretativa del Tribunal Constitucional; o nos coordinamos o al final ralentizamos las obras o las hacemos imposibles. Eso es lo que se intenta por la vía de hecho en la relación interadministrativa cotidiana, oficiosa entre las comunidades autónomas y la Administración general del Estado o los ayuntamientos, lo que en los casos de conflictos ha ido definiendo en cuanto a los mecanismos a aplicar el Tribunal Constitucional y lo que consagramos aquí respecto a estas obras. No hay aquí ninguna novedad ni en detrimento de las comunidades autónomas ni en detrimento del Estado ni en detrimento de los ayuntamientos ni en beneficio de los ayuntamientos ni en beneficio de las comunidades autónomas ni en beneficio de la Administración general Estado en materia de infraestructuras

de interés general, sino la expresa reiteración de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, que es una apelación permanente a la colaboración; colaboración que no implica confusión. Quien tiene que aprobar los trazados de una obra de interés general es la Administración titular de la misma, es decir, el Estado; como quien tiene que aprobar los trazados de una infraestructura de titularidad autonómica es la Administración titular de la misma que es la autonómica. Sin embargo, el Tribunal Constitucional nos ha pedido a todos que en interpretación de la Constitución, en la adopción de esa decisión colaboremos y que las comunidades autónomas oigan a los ayuntamientos y al Estado, que la Administración general del Estado oiga a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos e intenten llegar a una acuerdo. Por lo tanto, creo que aquí se consagra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sin añadir ninguna restricción de limitación a nadie ni ningún beneficio a nadie, que, por otra parte, se hace la apelación que S.S. sugería a que deben incentivarse los mecanismos de acuerdo antes de aplicar la prevalencia jurídico-formal del titular de la competencia. Se hace aquí; se podrá mejorar como cualquier otro tema. Abiertos estamos, siempre que sea respetando las competencias de cada uno: la de la comunidad autónoma, la del Estado y la de las entidades locales.

Le puedo poner un ejemplo, dado que el señor Segura nos ha recordado la legislación hidráulica. Cuando se aprobó en esta Cámara la pasada legislatura la reforma de la Ley de aguas, donde regulamos ex novo, como les decía hace un rato, la obra hidráulica porque no estaba regulada, se planteó también este tema. En concreto se aceptó una enmienda transaccional, sobre la base de una enmienda de CiU, donde se preveía este mismo mecanismo de colaboración y se decía (porque competencia en materia de obras hidráulicas tiene el Estado, tienen las comunidades autónomas y tienen los ayuntamientos) que se aplicaría ese criterio de prevalencia final, después de los mecanismos de acuerdo, a favor del Estado en las obras de competencia del Estado y a favor de las comunidades autónomas frente a las entidades locales en las obras de competencia de las comunidades autónomas. Creo que es el mecanismo en cascada razonable que deriva del sistema constitucional, de los mecanismos de coordinación que nos exige la lealtad a la Constitución y de esa búsqueda permanente de la eficacia práctica, respetando las competencias de cada uno.

Señor Sedó, sin perjuicio de que cualquier sugerencia para mejorar la redacción o el texto será examinada con todo cariño como siempre, creo sinceramente que no debe ver ningún fantasma ni preocupación en este tema porque nos limitamos para este tipo de obras, en este caso las concesionales, a reiterar lo que ha sido jurisprudencia constante ya del Tribunal Constitucional en la materia.

Con esto he repasado todas las cuestiones que me han planteado SS.SS. y por lo tanto, por lo menos por mi parte, concluyo, señor presidente, esta segunda

intervención (**El señor Segura Clavell pide la palabra.**)

El señor **PRESIDENTE**: ¿A qué título pide la palabra?

El señor **SEGURA CLAVELL**: A título de diputado.

El señor **PRESIDENTE**: ¿A título de diputado? Desde luego es un título extraordinariamente digno, pero que sabe usted que no le concede la palabra en este momento. Si me aclara para qué pide la palabra, tendría usted oportunidad. Pero si me dice usted que a título de diputado, usted sabe que eso no le concede el uso de la palabra ¿Qué pretende usted, señor Segura? De momento, si es usted tan amable le da al botoncito.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Pretendo hablar un minuto.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Segura, no se trata de un debate, como usted sabe. Si quiere hacer una nueva pregunta.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Estamos perdiendo el tiempo.

El señor **PRESIDENTE**: ¿Una nueva pregunta o una aclaración al señor Blanco es lo que trata usted de hacer? ¿Trata usted de hacer una nueva pregunta o pedir una aclaración al señor Blanco?

El señor **SEGURA CLAVELL**: Naturalmente, una aclaración. Hemos perdido cinco minutos, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Segura, dispone usted de un minuto para pedir una aclaración al señor Blanco y le ruego que sea conciso.

Señorías, por favor, seguimos perdiendo el tiempo. Señor Segura dispone usted de un minuto y ya ha consumido 20 segundos.

El señor **SEGURA CLAVELL**: Quería decir al señor Blanco que en su intervención calificó a los elaboradores del proyecto de ley, entre los cuales se encuentra él, como personas con elevado nivel jurídico,

Obviamente, yo ni soy jurista ni lo he pretendido ser nunca.

Tengo en mis manos el texto de la comunicación interpretativa, de la Comisión sobre las concesiones en el derecho comunitario. Era muy consciente en mi intervención que en el ordenamiento jurídico español no tiene que producirse la trasposición como se entiende desde el punto de vista jurídico; que la trasposición de la directiva comunitaria 93/37 del Consejo, de 14 de junio de 1993, sí que se introdujo en la ley de contratos de las administraciones públicas y eso está hecho; pero que esta comunicación interpretativa —y no quise entrar a profundizar en sus contenidos— como tal puede interpretarse por cada uno de los Estados miembros de manera diferente. Nosotros creemos que el Gobierno español (lo haremos constar en nuestra posición política en la enmienda pertinente en la fase de tramitación al respecto) podía haber profundizado y matizado más determinados conceptos de esa comunicación interpretativa de la Comisión de hace dos años.

Era lo que quería decirle. Nada más.

El señor **PRESIDENTE**: ¿Quiere algún otro portavoz solicitar alguna aclaración?

El señor Blanco tiene la palabra para cerrar la comparecencia.

El señor **SECRETARIO DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO** (Blanco Rodríguez): Este secretario de Estado jamás osaría poner en duda los conocimientos de derecho comunitario del señor Segura.

En cuanto a si hemos interpretado correctamente la comunicación interpretativa lo hemos intentado de la mejor buena fe. Creo que lo hemos conseguido, pero si S.S. nos ayuda a mejorar el producto, encantados de recibir sus sugerencias.

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, sustanciadas todas las comparecencias, se levanta la sesión.

Eran las siete y quince minutos de la tarde.

Nota.—El presente «Diario de Sesiones», de la Comisión de Infraestructuras, del miércoles 9 de octubre de 2002, no guarda relación cronológica habitual, con el fin de no retrasar la publicación de los «Diarios de Sesiones» ya elaborados.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

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

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

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



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**