



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2002

VII Legislatura

Núm. 566

INFRAESTRUCTURAS

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. LUIS MARQUÍNEZ MARQUÍNEZ

Sesión núm. 39

celebrada el miércoles, 25 de septiembre de 2002

ORDEN DEL DÍA:

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

Página

18148

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tiene la palabra el señor Gutiérrez de Vera.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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