

INTRODUCCIÓN: EL FORO DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, UNA PLATAFORMA PARA EL DEBATE DE LA LEY DE CONCESIONES

INTRODUCTION: THE INFRASTRUCTURE AND SERVICES FORUM. A PLATFORM FOR DEBATE ON THE PUBLIC CONCESSION'S ACT

RAFAEL IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Catedrático de Transportes (UPM). Presidente del Foro de Infraestructuras y Servicios

RESUMEN: Creado a finales del año 2000, el Foro de Infraestructuras y Servicios constituye una plataforma de encuentro, difusión e intercambio de experiencias en el campo de las obras y servicios públicos, creado con el fin de debatir los principales temas, planes y políticas que plantean estos sectores y que congrega en torno suyo a gran número de profesionales independientes, de diferentes procedencias.

De acuerdo con sus objetivos, y ante la expectación que ha despertado la próxima Ley de Concesiones de Obras Públicas en promotores, concesionarios y financiadores de infraestructuras, el Foro ha promovido la edición de este número extraordinario de la Revista de Obras Públicas dedicado al Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento, así como al Proyecto de Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, en el que diversos ponentes exponen sus diferentes puntos de vista.

PALABRAS CLAVE: FORO, INFRAESTRUCTURA, SERVICIO, CONCESIÓN, PLAN, LEY

ABSTRACT: The Infrastructure and Services Forum was created towards the end of 2000 with the aim of providing the opportunity for discussion, promotion and exchange of knowledge in the area of public works and services. The forum puts the main subjects, plans and policies in these areas up for debate and assembles a large number of independent professionals from many different fields.

In the light of the great expectations raised by the forthcoming Public Works Concession's Act with regards to promoters, concessionaires and financial backers of infrastructures, the Forum has promoted the edition of this extraordinary edition of the Revista de Obras Públicas. This edition is dedicated to the Department of Public Work's Infrastructure Plan 2000-2007 and the Bill on Public Works Concessions, which are considered from a wide range of standpoints.

KEYWORDS: FORUM, INFRASTRUCTURE, SERVICES, CONCESSIONS, PLAN, ACT

En la Presentación del número especial de la ROP correspondiente a los meses de julio-agosto de 2000 (nº 3.400), dedicada a la "Financiación de Infraestructuras", el Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos, mencionaba que:

"... se han iniciado ya los trabajos para elaborar un nuevo proyecto de ley que sirva de marco jurídico para la financiación privada de infraestructuras de interés general, y que configure un modelo de provisión de las Obras Pú-

blicas más ágil, versátil, y capaz, y que refuerce a la vez el papel ordenador y regulador que corresponde desarrollar a las distintas Administraciones en el fomento de las Obras Públicas. Un modelo, en definitiva, más adaptado a nuestras necesidades actuales, que permita que la política de infraestructuras sea plenamente compatible con los compromisos derivados de nuestra pertenencia al euro".

Pocos días antes, el 15 de junio, en su primera comparecencia en la Comisión de Infraestructuras del Congreso de

los Diputados como Ministro de Fomento de la vigente legislación, en la que expuso los principios básicos de la política de infraestructuras del Ministerio y el Plan de Infraestructuras 2000-2007, con horizonte presupuestario del año 2010, se expresaba en los mismos términos y ponía especial énfasis en que se trataba de una *reforma estructural necesaria y de importante calado*, cuyos efectos sobre el sector de la construcción, las empresas españolas y el mercado financiero serían de gran importancia.

Con ello, el Ministro se hacía portavoz de las demandas que los diferentes agentes sociales relacionados con las infraestructuras habían venido reclamando al Ministerio de Fomento desde hacía años y que habían sido manifestadas públicamente por las empresas y sectores implicados, los medios de comunicación o a través de jornadas monográficas en las que se intentaban discutir los problemas vigentes y aunar los intereses, a veces dispares, de promotores, concesionarios y financiadores frente a la propia Administración.

La Comisión de Economía de las Obras Públicas del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, consciente de la falta y necesidad de una plataforma que sirviera de lugar de encuentro, debate, difusión e intercambio de experiencias, tanto nacionales como internacionales, en el campo de las obras y servicios públicos, impulsó la creación del *Foro de Infraestructuras y Servicios*, que, sin ideología política alguna, constituye un centro de encuentro para debatir los principales temas, planes y políticas que plantean estos sectores y que congrega en torno suyo a gran número de profesionales independientes, de diferentes procedencias.

El momento de su creación era oportuno, ya que surgía en el momento en que el Ministro de Fomento acababa de aprobar el Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007, con horizonte presupuestario del año 2010, cuya inversión prevista para el período 2000-2010 asciende a 102,9 mil millones de euros de 1999, equivalente al 1,4% del PIB de media anual, estando previsto, asimismo, que alrededor del 20% de la financiación proceda del sector privado.

Este mayor protagonismo que el plan otorgaba desde el principio a la iniciativa privada no obedecía solamente a motivos financieros, sino también, y en gran medida, a querer introducir criterios de mercado en aras a conseguir una ma-

yor capacidad y eficiencia al sistema de provisión de infraestructuras, tanto en las fases de gestación, construcción y financiación de las obras públicas como en las posteriores de explotación.

Se trataba, por consiguiente, de impulsar una reforma estructural cuyo objetivo era disponer de un nuevo modelo de provisión de infraestructuras, eficiente y eficaz, en el que participasen todos los agentes sociales y que pudiese servir de referencia a otros países, de forma tal que nuestros grupos pudiesen acumular ventajas comparativas y competir con éxito en los mercados internacionales, principalmente en el latinoamericano y en el de los países del Centro y Este de Europa que pronto se adherirán a la Unión Europea. Es precisamente en este nuevo contexto en el que surge el *Foro de Infraestructuras y Servicios*, cuyos objetivos principales son los siguientes:

- Promover el desarrollo y difusión de los conocimientos e innovaciones tecnológicas que, sobre la creación, gestión y financiación de las infraestructuras, sean de utilidad a los actores del proceso y a la sociedad a la que sirvan.
- Impulsar la aceptación social de las infraestructuras y servicios públicos.
- Aportar criterios de oportunidad, calidad y rentabilidad que ayuden a la eficacia en los procesos de toma de decisiones que afecten a las infraestructuras y servicios públicos.
- Coadyuvar con sus actuaciones a una mayor coordinación y mejor relación entre los diferentes sectores implicados.
- Conocer y difundir entre sus miembros y entre los agentes externos que tengan relación con las infraestructuras y servicios públicos la información y datos actualizados que se consideren interesantes.

A tal fin, el *Foro* prevé entre sus actuaciones: organizar jornadas de estudio y debate, coadyuvar a la programación y diseño de cursos de formación que mejoren los conocimientos de los profesionales, formar opinión y comparecer ante los medios de difusión para dar a conocer sus opiniones, patrocinar la celebración de congresos, jornadas y seminarios que sirvan a los fines de la institución, organizar encuentros y mantener cauces de diálogo con las Administraciones Públicas, publicar y difundir las ideas, conclusiones y estudios que realice, difundir a través de su página Web información y publicaciones de interés, etc.

La inauguración oficial del *Foro de Infraestructuras y Servicios* tuvo lugar el 2 de octubre de 2001, bajo la presidencia del Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos, con ocasión de la celebración de la Jornada que sobre *"La política de infraestructuras del Ministerio de Fomento"* había organizado el propio Foro. Inició el Ministro su intervención ha-

La Comisión de Economía de las Obras Públicas del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, consciente de la falta y necesidad de una plataforma que sirviera de lugar de encuentro, debate, difusión e intercambio de experiencias, tanto nacionales como internacionales, en el campo de las obras y servicios públicos, impulsó la creación del Foro de Infraestructuras y Servicios

ciendo una referencia expresa al mismo en los siguientes términos:

El Foro de Infraestructuras nace con el propósito de ser lugar de encuentro y debate de los profesionales afectados e interesados por la política de infraestructuras, vista como un instrumento de la política económica que, a largo plazo, debe facilitar el crecimiento y el empleo y, a corto plazo, está destinado a mejorar la coyuntura económica en un contexto de estabilidad económica y presupuestaria.

El Foro de Infraestructuras puede desempeñar un importante papel en el sector español de las obras públicas, ya que podrá convocar a las Administraciones Públicas de los países de lengua española y portuguesa, pero también de los países de la Unión Europea, especialmente de aquellos que comenzarán a incorporarse a la misma en los próximos años, con posibles promotores, financiadores, proyectistas, constructores y personalidades del mundo académico españoles, para debatir los futuros planes de infraestructuras de sus Gobiernos y, en particular, de los que se han abordado en régimen concesional y en asociación público-privada.

Estoy seguro de que las próximas reuniones del Foro, que se han anunciado para debatir los planes de infraestructuras y Programas Concesionales de algunos Gobiernos de países iberoamericanos y Centro y Este de Europa (los llamados PECO'S.), serán de sumo interés.

El Ministro, en su disertación, expuso con gran detalle el Plan de Infraestructuras del Transporte 2000-2007 y su grado de realización, anunciando que el anteproyecto de la nueva Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, como inicialmente se la denominó y al que ya se ha hecho alusión anteriormente, se encontraba en su última fase de elaboración. Como asimismo mencionó, la nueva Ley pretende dotar al sistema de la necesaria seguridad jurídica que reclaman los concesionarios y financiadores, eliminar incertidumbres y potenciar la competencia y eficiencia, todo ello para hacer más atractiva la participación privada en la financiación y gestión de las obras públicas y movilizar los máximos recursos disponibles para financiar el Plan de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, cuyas inversiones previstas para el período 2000-2010 ascienden, aproximadamente, como ya se ha indicado, a unos 103 mil millones de euros de 1999.

Junto al Ministro de Fomento participaron en la Jornada de inauguración del Foro los Secretarios de Estado de Infraestructuras, de Economía, Energía y Pequeña y Mediana Empresa y de Presupuestos y Gastos, el Subsecretario del Ministerio de Fomento, el Director General de Programación Eco-

El interés que suscitaron las ponencias y los debates habidos, hizo pensar al Foro de Infraestructuras y Servicios Públicos en la conveniencia de publicarlas, junto con el borrador del Proyecto de Ley que muchos de los asistentes habían solicitado

nómica de este Ministerio, así como representantes de los promotores privados e instituciones financieras. Los primeros expusieron con gran detalle el contenido del anteproyecto de Ley desde la perspectiva de sus respectivos Departamentos y analizaron, asimismo, los efectos e implicaciones que tanto el Plan de Infraestructuras como el futuro sistema concesional pueden tener en la economía nacional, así como su contribución a la convergencia real, objetivo prioritario de la política económica. Por su parte, los promotores y financiadores expusieron sus puntos de vista que, en ocasiones, discrepan de los que mantiene la Administración, formulando una serie de sugerencias y propuestas que, en su caso, podrían ser tenidas en consideración durante la tramitación parlamentaria de la futura Ley.

El interés que suscitaron las ponencias y los debates habidos, hizo pensar al Foro de Infraestructuras y Servicios en la conveniencia de publicarlas, junto con el borrador del Proyecto de Ley que muchos de los asistentes habían solicitado. Con el fin de completar la información de que se disponía y de recoger, incluso, algunas críticas y puntos de vista contrarios al contenido de la propuesta de Ley, que en su día pudieran incorporarse en el texto definitivo y de esta manera enriquecerla, se invitó a representantes de los distintos agentes sociales implicados en el proyecto -Administraciones Públicas, concesionarios, instituciones financieras, universidades, asociaciones, profesionales independientes, etc.- a redactar una serie de artículos que, junto con los primeros, pudieran servir de base para la edición de un número monográfico de la Revista de Obras Públicas dedicado a la nueva Ley.

La tramitación previa que se requiere para que el Consejo de Ministros apruebe un proyecto de ley y lo remita al Parlamento para su tramitación y aprobación definitiva suele ser larga y más todavía cuando el proyecto en cuestión, como es éste el caso, afecte a varios Ministerios. Por este motivo, se consideró pertinente no editar la revista hasta tanto no se hubiera aprobado el texto por el Consejo de Ministros (fue aprobado el pasado 7 de junio) y poderlo incorporar con las modificaciones que se hubieran introducido a lo largo del proceso. La medida ha sido acertada ya que, sobre la base del Dictamen preceptivo, aunque no vinculante de derecho, del Consejo de Estado se han introducido variaciones importantes, más de forma que de contenido. Ello ha obligado a actualizar algunas de las primitivas ponencias y de los artículos solicitados en su día, si bien, como se ha dicho, el contenido del Proyecto de Ley apenas presenta modificaciones de fondo con relación al anteproyecto objeto de la Jornada en la que se inauguró el Foro.

Como se indica en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley, la concesión constituye uno de los instrumentos más significativos de colaboración de los sectores público y priva-

do, de honda tradición en nuestra normativa, ya que su origen se remonta a mediados del siglo XIX, al surgir para dar respuesta a los problemas de financiación que presentaban algunos sectores, en concreto las carreteras. Ya la *"Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas"*, de 1845, hacía referencia a esta figura que se consolida y desarrolla en la *"Ley General de Obras Públicas"* de 1877, regulando aspectos tales como la posibilidad de que la Administración aportara fondos o subvenciones para hacer viable el proyecto, la posibilidad de que la iniciativa privada promoviera y solicitara una concesión, la cesión de la concesión, la propiedad de la obra y caducidad en caso de incumplimiento, etc., aspectos todos ellos que introduce el nuevo Proyecto de Ley y que, en ocasiones, califica como novedosos.

No obstante, su proceso evolutivo y adaptación a las necesidades actuales ha sido lento hasta el punto de que tanto la primitiva *"Ley de Contratos del Estado"* como la vigente *"Ley de Contratos de las Administraciones Públicas"* del año 2000 y la normativa comunitaria (Directiva 93/37/CEE que refundía la normativa relativa a la adjudicación de contratos de obras públicas) sólo se centraron en el contrato de obra, dando un tratamiento meramente marginal e insuficiente al contrato de concesión de obra pública.

Sin embargo, los problemas de financiación que desde el último cuarto del siglo pasado tenían los Estados, principalmente los más atrasados, para llevar a cabo sus planes de infraestructuras que les permitieran integrarse y competir en el mercado interior, les obligó a instaurar nuevos instrumentos y sistemas de financiación basados, en la mayoría de los casos, en la participación del sector privado. Ello suponía un nuevo impulso al régimen concesional incluso por parte de países que no eran muy proclives al mismo, como eran los casos del Reino Unido y Alemania. A ello contribuyó, sin lugar a dudas, la *"Comunicación interpretativa de la Comisión Europea sobre las concesiones en el Derecho Comunitario"* de abril de 2000 (2000/C 121/02) que analiza la naturaleza jurídica y características esenciales del contrato de concesión de obras, poniendo especial énfasis en la transferencia del riesgo inherente a la explotación de la obra al concesionario, como elemento determinante de este tipo de contrato.

En el caso de España, la importancia y desarrollo que había tenido esta figura como instrumento puesto a disposición de la Administración hizo que, con anterioridad de la normativa comunitaria, nuestra Constitución de 1975, en su artículo 149.1.18º, reservara a la competencia exclusiva del Estado la legislación básica en materia de concesiones.

A pesar de haberse mantenido la vigencia de la concesión en nuestro país, su regulación ha tenido un tratamiento sectorializado y muy singular que, como señala la mencionada Exposición de motivos del Proyecto de Ley, "ha llevado a oscurecer su concepto e incluso a violentar sus notas sustantivas...hasta hacer perder a la institución gran parte de su capacidad ordenadora".

Ante el nuevo escenario que se estaba configurando, no solo a nivel comunitario sino mundial, en el que, como ya se ha dicho, se imponía extender, mejorar e integrar las redes de transporte para poder competir con otros países en condiciones comparables en un mercado cada vez más globalizado, era necesario recuperar y adaptar a las exigencias actuales la figura centenaria de la concesión de obras públicas. Este fue uno de los objetivos de la política de infraestructuras que estableció la anterior legislatura (1996-2000) que, no obstante, no pudo llevar a término por haber tenido que dar prioridad durante los primeros años a medidas de ajuste económico encaminadas a alcanzar la convergencia nominal, de acuerdo con los criterios de Maastricht, así como a la instrumentación de fórmulas de aplazamiento de pago que, sin frenar el proceso de inversión pública, no gravaran el presupuesto público ni incrementaran el déficit presupuestario.

Alcanzada la convergencia nominal y dentro de un marco de estabilidad macroeconómica y desarrollo sostenible, con bajos tipos de interés, las infraestructuras se convertían en un instrumento de impulso de la economía cuyos nuevos objetivos eran alcanzar la convergencia real respecto a nuestros socios comunitarios más avanzados y el pleno empleo, respetando siempre las restricciones presupuestarias que imponían el Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado con la Unión Europea y el Programa de Estabilidad del Reino de España 2000-2004.

A efectos de acelerar el proceso de convergencia real y poder integrarnos en los Estados miembros más desarrollados antes de terminar el año 2006, año en que finaliza el septenio correspondientes a las Perspectivas Financieras de la Unión Europea establecidas por la Agenda 2000 y en que se ponen término a las ayudas comunitarias (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión), el Gobierno optó por poner en marcha un Plan General de Inversiones para el período 2000-2006, que fue anunciado por el Presidente de Gobierno el 15 de junio de 1999, antes de finalizar la legislatura anterior, en el discurso que pronunció en la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos con motivo de la celebración del Bicentenario de la creación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos.

Posteriormente, el 24 de enero de 2000, el propio Presidente de Gobierno en una Jornada organizada por APD dio a conocer los objetivos y actuaciones de lo que sería la política económica, y en concreto la de infraestructuras, en la siguiente legislatura, haciendo especial hincapié en la necesidad de superar los déficits crónicos que España tiene en infraestructuras y en la urgencia de integrarnos en las redes transeuropeas. Fue la primera vez en que salió a la luz pública la cifra de 19 billones de pesetas de 1999 (114,2 miles de millones de euros) destinadas a infraestructuras en España, de los que 11,5 billones de pesetas (69,1 miles de millones de euros), equivalentes al 60%, aproximadamente, se destinarían a la Admi-

nistración Central y al Ministerio de Fomento, en concreto, 10 billones de pesetas (60,3 milardos de euros).

Con la nueva legislatura se puso en marcha el Plan de Infraestructuras 2000-2007, con horizonte presupuestario del año 2010, del Ministerio de Fomento que fue expuesto por el Ministro del ramo en su primera comparecencia en la Comisión de Infraestructuras del Congreso de Diputados el 15 de junio de 2000, al que se hizo referencia al comienzo de esta presentación.

El esfuerzo inversor que debe hacer el Estado en materia de infraestructuras -el 60% aproximadamente de las inversiones a realizar por todas las Administraciones Públicas- es muy grande y constituye un reto importante. Para ello cuenta no solo con la financiación presupuestaria sino también con los fondos europeos que podrán contribuir con un 25% o 30% y con la financiación privada que deberá aportar a lo largo de todo el período 2000-2010 del orden del 20% de la inversión, es decir algo más de 20 milardos de euros.

La movilización de estos recursos, con independencia de que el ahorro privado pueda absorber con creces esta cantidad, resulta compleja y difícil debido a los diferentes intereses económicos que mantienen los agentes que intervienen en los montajes financieros de estos proyectos, que requieren fuertes inversiones, tienen largos períodos de maduración y resultan muy arriesgados, lo que implica que tanto promotores como financiadores exijan de la Administración Pública una serie de garantías que, en definitiva, equivale a trasladar el riesgo del concesionario a la Administración, con lo que se desvirtúa la figura de la concesión como tal. Todo ello debido, en gran parte, a la falta de flexibilidad y seguridad jurídica que proporciona el marco normativo actual y que los propios agentes implicados reclaman.

Por otra parte, no se trata solo de movilizar los máximos recursos disponibles sino también de introducir en el sistema criterios de mercado que aumenten la competencia y transparencia en los procesos de selección de ofertas, mejoren la calidad de los proyectos, tanto en lo que a diseño y construcción se refiere como a su conservación, mantenimiento y gestión, y reduzcan costes en beneficio de los usuarios de las infraestructuras.

A todo este planteamiento responde el Proyecto de Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, en la actualidad en fase de tramitación parlamentaria. Inicialmente y bajo el nombre de Anteproyecto de Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas, se había optado por una regulación específica, dadas las singularidades que presenta el contrato de concesión de obras públicas en el Derecho Español en el que la regulación de la figura concesional ha discurrido de forma paralela al ordenamiento positivo de contratación administrativa y en el propio artículo 149.1.18º de la Constitución Española se singulariza dicha figura. Dicho Anteproyecto regulaba aquellos puntos en que realmente era necesario un tratamiento singular, remitiendo en lo demás a la Ley de Contratos

de las Administraciones Públicas, evitando, de esta manera, reproducciones de preceptos ya vigentes.

Sin embargo, tras el dictamen, no preceptivo, que emitió el Consejo de Estado en el que, desde el punto de vista normativo, se cuestionaba su articulación como texto normativo separado de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se optó, definitivamente, por insertar la regulación específica del contrato de concesión de obras públicas en el texto refundido de dicha ley. En su virtud, se propone introducir, en la regulación de los distintos tipos de contratos administrativos del Libro II, un nuevo Título V "*Del contrato de concesión de obras públicas*", que recoja el régimen jurídico de este contrato en aquellos puntos en que sea necesario un tratamiento singular respecto de la parte general de esta Ley que, a su vez, se ve enriquecida con la regulación de este contrato.

Cuatro notas fundamentales caracterizan la figura de la concesión tal como se concibe en el Proyecto de Ley :

- El concepto de obra pública, considerada como realidad tangible y soporte instrumental para la ejecución de actividades y servicios varios de interés público que admite la posibilidad de su explotación económica.
- La delimitación y asunción del riesgo de la construcción, conservación y explotación de la obra pública por parte del concesionario, al menos en "proporción sustancial", para que la concesión pueda ser reconocida como tal.
- La delimitación y correcta aplicación del principio del equilibrio económico de la concesión, en el sentido de que deberá restablecerse en los casos en que se altere por las causas indicadas en la ley, tanto si se ha roto en perjuicio como a favor del concesionario.
- La apertura de la concesión a los mercados de capitales a través de nuevos instrumentos de financiación -emisión de obligaciones, bonos, etc., así como la hipoteca de la concesión y la titulación de los derechos de crédito vinculados a la explotación de la obra- y su integración en el tráfico mercantil, pudiendo ser objeto de cesión e hipoteca.

A partir de estos conceptos, que constituyen, asimismo, los principales objetivos del Proyecto de Ley, la propuesta del

No se trata solo de movilizar los máximos recursos disponibles sino también de introducir en el sistema criterios de mercado que aumenten la competencia y transparencia en los procesos de selección de ofertas, mejoren la calidad de los proyectos, tanto en lo que a diseño y construcción se refiere como a su conservación, mantenimiento y gestión, y reduzcan costes en beneficio de los usuarios de las infraestructuras

nuevo marco normativo presenta una serie de innovaciones que lo convierten en una de las legislaciones de concesiones más avanzadas del mundo. Entre estas novedades cabe destacar, sólo a título meramente enunciativo, ya que algunas de las ponencias y artículos se referirán a ellas con detalle, las siguientes:

- Se trata de una ley de carácter horizontal aplicable a todo tipo de obras públicas, lo cual dará coherencia a la legislación sectorial existente en la actualidad y facilitará la intermodalidad en las redes de transporte.
- Una gran parte del articulado del Proyecto de Ley se define como legislación básica, lo que implica su obligado cumplimiento por parte de todas las Administraciones Públicas y Entidades de Derecho Público, dando nueva coherencia al sistema.

Se trata de una ley de carácter horizontal aplicable a todo tipo de obras públicas, lo cual dará coherencia a la legislación sectorial existente en la actualidad y facilitará la intermodalidad en las redes de transporte

- Se introducen las correspondientes precisiones para asegurar en todo momento la colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas en materia de planificación y construcción de obras públicas, destacándose el reconocimiento al Estado de la facultad de coordinar los planes de obras públicas del Estado con los que son de competencia de las Comunidades Autónomas si los procedimientos de colaboración resultaran ineficaces.

El objeto del contrato de concesión de obras públicas puede ser: bien la construcción y explotación conjuntas de obras públicas o bien solamente la explotación de las mismas, comprendiendo en cualquier caso la conservación de las obras, su adecuación, reforma y modernización, así como actuaciones de reposición y gran reparación de forma que se mantengan las obras en perfecto estado de uso.

- Se admite la posibilidad de que los particulares, tanto se trate de personas físicas como jurídicas, o bien otras Administraciones Públicas, tomen la iniciativa de proponer a la Administración Central la construcción y explotación de obras públicas bajo el régimen concesional. Con ello se trata de incentivar la participación privada en la propia concepción del proyecto.
- El Proyecto de Ley presenta un amplio abanico de fórmulas de financiación que, respetando en todo momento el principio de asunción del riesgo por parte del concesionario, abarca desde la financiación puramente privada con cargo al usuario hasta diversos sistemas de participación pública en la financiación, cuando razones de rentabilidad económica o social o exigencias de interés general así lo aconseje.

Las aportaciones públicas pueden ser dinerarias o no dinerarias, subvenciones o préstamos reintegrables o participativos. Por otra parte, pueden tener lugar durante la fase de construcción o explotación de la obra, incluso al término de la concesión sobre la base de un valor residual fijado en el momento de la adjudicación que sería pagado por la Administración concedente al final del período concesional. Este último mecanismo permite introducir concesiones de corta duración así como una mayor competencia en el negocio concesional.

Se admite que el precio por la utilización de la obra pueda ser abonado, total o parcialmente, por el usuario o la propia Administración, dándose carta de naturaleza en nuestra normativa estatal al peaje en sombra y a los peajes blandos.

Un supuesto innovador y singular, en lo que a la financiación de obras públicas se refiere, es el que hace referencia a que el concesionario deba asumir, como obligación adicional, la construcción de una obra distinta a la que es objeto de la concesión pero que guarde con ella determinada relación funcional con incidencia en su explotación.

Otro tanto puede decirse de la que se ha denominado "financiación de la obra pública mediante concesión de dominio público", que constituye un contrato mixto, cercano a la figura del contrato de obras, exclusivamente aplicable a los supuestos en que una obra pública, por su naturaleza y características, no sea susceptible de explotación económica, en el que la novedad radica en que la contraprestación que deberá satisfacer la Administración al contratista de la obra se concretará en una concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia en que se integra la obra.

Se admite, asimismo, la posibilidad de completar la financiación privada mediante la incorporación a las obras públicas objeto de concesión de otras zonas o terrenos para la ejecución de actividades complementarias, comerciales o industriales que sean necesarias o convenientes para los usuarios de las obras y que sean susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado, debiendo ser explotadas conjuntamente con la obra por el concesionario o a través de terceros.

Se introducen criterios de mercado en todo el proceso inversor desde la selección de los proyectos a realizar hasta la concepción de la obra, su construcción y fase de explotación.

Se reafirma el principio, intrínseco al propio concepto del contrato de concesión, de asunción del riesgo económico de la construcción, conservación y explotación de las obras públicas por parte del concesionario, siendo en todo caso compatible con los distintos sistemas de financiación y aportaciones públicas, anteriormente expuestos.

- Se admite que existen supuestos, que están tasados en la propia Ley, en que los riesgos están fuera del control del concesionario y que, por consiguiente, deben ser asumidos por la Administración, la cual, en el caso de ruptura del equilibrio económico del contrato, deberá restablecerlo en los términos que fueron considerados en la adjudicación del contrato.

- Otra innovación de especial interés de cara al usuario es la llamada "cláusula de progreso" por la que el concesionario tiene la obligación de mantener la obra pública de conformidad con lo que, en cada momento, y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, medioambiental y de seguridad, lo cual garantizará la calidad del servicio ofrecido al usuario.

- Asimismo, se impulsa la introducción en los pliegos de concesiones de mecanismos para la medición y valoración de la calidad del servicio ofrecido por el concesionario a los usuarios, los cuales podrán servir de base para la aplicación de ventajas o penalizaciones económicas al concesionario.

- Dedicar especial atención a la financiación del concesionario y a sus relaciones con las instituciones financieras, con el fin de atraer a los inversores privados a los proyectos de obras públicas, ofreciéndoles garantías jurídicas y regulando una amplia serie de fuentes de financiación, como la emisión de bonos, obligaciones y otros títulos por parte del concesionario, la hipoteca de la concesión, los créditos participativos y la titulización de los derechos de crédito del concesionario, es decir los futuros peajes.

- Se establecen como plazos máximos de las concesiones cuarenta años para las concesiones de construcción y explotación y veinte años para las concesiones de explotación de obras públicas, pudiendo prorrogarse hasta un límite de setenta y cinco y veinticinco años, respectivamente, para restablecer el equilibrio económico del contrato o para satisfacer los derechos de los acreedores en el caso de que los derechos de crédito del concesionario hayan sido objeto de titulización.

No hay lugar a dudas que una vez aprobada la Ley, con independencia de las posibles enmiendas que introduzcan los distintos partidos, el nuevo marco normativo que regulará los contratos de concesiones de obras públicas será uno de los más avanzados del mundo, como se ha señalado anteriormente.

En un escenario de estabilidad presupuestaria y crecimiento sostenido, con bajos tipos de interés, en el que la política monetaria está en manos del Banco Central Europeo y en el que sólo le quedan al Gobierno para alcanzar

No hay lugar a dudas que una vez aprobada la Ley, con independencia de las posibles enmiendas que introduzcan los distintos partidos, el nuevo marco normativo que regulará los contratos de concesiones de obras públicas será uno de los más avanzados del mundo

sus objetivos de convergencia real y pleno empleo, como instrumentos de actuación, las políticas estructurales y muy especialmente la de infraestructuras, la nueva Ley, que pretende otorgar al sector privado un relevante protagonismo en aras de una mayor eficiencia, hará más atractiva la participación de la iniciativa privada y la cooperación entre todas las Administraciones Públicas en lo que a la provisión de obras públicas se refiere.

Se trata, en definitiva, de una reforma estructural que tiene como objetivo disponer de un nuevo modelo de provisión de infraestructuras, eficiente y eficaz, en el que participen todos los agentes sociales, públicos y privados, asumiendo sus respectivos riesgos y beneficios, y que pueda servir de referencia a otros países de forma tal que nuestros grupos inversores puedan acumular ventajas comparativas y competir con éxito en los mercados internacionales, principalmente en el latinoamericano y en el de los países del Este de Europa.

Volviendo nuevamente al *Foro de Infraestructuras y Servicios*, sólo resta añadir que, desde que el Gobierno anunció entre sus actuaciones la redacción de una Ley de Concesiones, el *Foro* se sumó a este importante proyecto, siguiéndolo de cerca a lo largo del proceso que ha venido desarrollándose desde que tuvo lugar la Jornada de su inauguración, en la que se presentó un primer borrador de anteproyecto, hasta la aprobación del Proyecto por el Consejo de Ministros. Consciente de la importancia y trascendencia que puede tener para el futuro de nuestro país la futura Ley, tomó la iniciativa de promover un número monográfico de la *Revista de Obras Públicas* dedicado a la misma, aportando las ponencias de la Jornada en la que tuvo lugar la inauguración del *Foro*, algunas de ellas adaptadas al momento actual, así como una serie de artículos escritos por expertos y profesionales que, con sus comentarios y críticas, enriquecen el texto, aportando incluso sugerencias que en un futuro próximo podrían ser recogidas e incorporadas en el texto legal, si ello procediera.

Como Presidente del *Foro*, quiero agradecer las contribuciones y aportaciones de quienes han colaborado en este número monográfico de la *Revista de Obras Públicas*, así como al Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que en todo momento ha dado las máximas facilidades para llevar a cabo las actividades que está promoviendo el *Foro* y poder llevar a feliz término la publicación de este número extraordinario. Por último, querría invitar a cuantos profesionales lo deseen a incorporarse al *Foro*, cuya información pueden encontrar en la hoja Web, a través de la cual, pueden, asimismo, enviar cuantos comentarios quieran hacer en relación al contenido de este número monográfico de la *Revista de Obras Públicas*. ■