

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. CASTOR, LA TRAGEDIA QUE VINO POR QUERER ATESORAR ENERGÍA	13
1. PRESENTACIÓN DEL ESCENARIO Y DE LOS PROTAGONISTAS	13
2. EL SEGURO Y RENTABLE TEATRO GASISTA	15
3. SE LEVANTA EL TELÓN: LA CONCESIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DE CASTOR	18
4. TODA ACTUACIÓN ES COMPLEJA: LA EXIGENCIA DE VARIAS AUTORIZACIONES Y LICENCIAS	23
5. SE COMPLICA LA TRAMA: LOS VAIVENES DE LAS DECISIONES ECONÓMICAS	26
6. EXPLOSIONA LA TENSIÓN: ENTRE EL TERREMOTO Y LA PARÁLISIS.....	32
7. EL INTENTO DE BAJAR EL TELÓN.....	38
8. UNA GRAN ALGARABÍA ANTE TAMAÑO ENREDO	47
9. EL DERECHO QUE SALIÓ A LA SUPERFICIE Y EL DERECHO QUE QUEDÓ ENTERRADO EN CASTOR.....	51
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.....	56
RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS.....	57
CAPÍTULO II. EL TESTAMENTO DE LAS AUTOPISTAS QUE QUEBRARON	59
1. UN ENSUEÑO COMO GÉNESIS	59

	<u>Pág.</u>
2. EL DESPERTAR A LA REALIDAD Y LA INTEMPERIE DE LOS CONTRATIEMPOS.....	68
A) El espectacular incremento de los justiprecios de las expropiaciones.....	69
B) La sorpresa del escaso tráfico.....	72
C) Otras autovías que se mejoran.....	76
3. LA AUXILIADORA COBERTURA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	81
4. EL INFIERNO DE LOS NÚMEROS ROJOS.....	84
A) Se ciegan los canales de ayuda.....	84
B) Los procesos concursales.....	85
a) La extinción de las concesiones de autopistas.....	86
b) La protección de los expropiados.....	89
5. UNA SOLUCIÓN PROVISIONAL.....	92
6. UN GRAN ROTO PARA LAS CUENTAS PÚBLICAS.....	98
A) El compromiso de la Administración de indemnizar.....	98
B) ¿Qué consecuencias tienen los pagos de los justiprecios?	101
C) La pignoración de los «créditos futuros».....	105
D) La resolución y sus consecuencias.....	107
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.....	111
RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS.....	113
CAPÍTULO III. EL SOMBRÍO TÚNEL DE OTRA DEUDA.....	115
1. EL PROYECTO HISPANO-FRANCÉS.....	115
2. VAGONES DE DIFICULTADES.....	119
A) Retrasos de otras obras.....	119
B) De nuevo, la escasez de tráfico.....	121
3. EL DIFÍCIL TRAYECTO DEL PAGO DE LA DEUDA.....	123
4. TRANSBORDO: SE RESUELVE LA CONCESIÓN Y APARECE UN NUEVO GESTOR.....	125
5. UNA ESTACIÓN PROVISIONAL.....	130
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.....	132
RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS.....	132
CAPÍTULO IV. ELEGÍA AL RIESGO Y VENTURA.....	133
1. LAS MUDANZAS QUE PRESENCIA EL TIEMPO.....	134
A) Un tránsito que va domeñando peligros.....	134
B) El riesgo que se convirtió en venturosa fortuna.....	145

	<u>Pág.</u>
C) No faltan propuestas.....	149
D) La llamada de atención europea.....	152
E) La responsabilidad contractual de la Administración.....	155
2. LAS ANDANZAS CON UN PIE LLENO DE TALONES DE AQUILES.....	157
3. LAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS.....	165
4. LOS SEÑORES DEL DINERO.....	172
A) Los contratos del aprovechamiento del azogue	173
B) Algunas estaciones de las concesiones ferroviarias	181
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA	192
RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS.....	195
EPÍLOGO. ¿ENLACE CON FUTURAS ZOZOBRAS?	197

INTRODUCCIÓN

Escribir es fruto de alguna necesidad. No tiene por qué ser grande, pero ha de tener cierta consistencia. En mi caso, este libro es fruto de la necesidad de explicar uno de los múltiples problemas que nos circundan e interrogan. Existen suficientes convulsiones que no pueden dejar indiferente a una profesora de Derecho público. Entre otras, el hecho de que se trasladen al erario público colosales deudas de proyectos fracasados. Grandes infraestructuras públicas que, tras su ejecución, han dejado un enorme agujero de deuda. Los medios de comunicación dan constante noticia gracias a la investigación de algunos periodistas. Pero tal información debía pasarse por el crisol del Derecho: ¿tantas deficiencias contiene nuestro ordenamiento jurídico para generar ese penoso resultado?

Es cierto que muchos contratos están enfangados por el lodo de la corrupción. Hay ya ilustrativos libros que denuncian malas prácticas y sus riesgos, como el que coordinó Andrés Betancor (*Corrupción, corrosión del Estado de Derecho*, 2017) o el que han escrito los editores de *Hay Derecho* que se aúnan bajo el seudónimo de Sansón CARRASCO (*Contra el capitalismo clientelar*, 2017). Pero mi estudio pretende profundizar en lo correcto porque, incluso, ante casos donde la corrupción no es aparente, hay mayúsculas deudas.

Sabemos que una de las vigas sobre las que descansa el régimen jurídico de las concesiones de obras públicas es el principio de riesgo y ventura del contratista y los ejemplos que vivimos desdican tal postulado: las venturas sí son acogidas por los empresarios pero los riesgos y sus desventuras quedan para la Hacienda Pública que somos todos. De ahí que enfocara el objetivo de mi análisis: ¿cómo se había maleado tal principio?, ¿qué es lo que queda de él?

Baltasar Gracián lo advirtió: «Varias y grandes son las monstruosidades que se van descubriendo de nuevo cada día en la arriesgada peregrinación de la vida humana. Entre todas, la más portentosa es el estar el Engaño en la entrada del mundo y el Desengaño a la salida [...] inconveniente tan perjudicial que basta a echar a perder todo el vivir» (*El Criticón III*, crisis 5). En lo que ahora me interesa: la concesión con su principio de riesgo y ventura muestra el engaño en la entrada, porque a la salida está el desengaño, las inmensas deudas.

Por ello, tras comprobar datos, documentos, normas, acuerdos, contratos y convenios, resoluciones y sentencias me decidí a resumir para el lector tres de las situaciones analizadas que le pudieran resultar algo conocidas, al tener ya una referencia por los medios de comunicación. El proyecto de almacén de gas subterráneo, las autopistas radiales y la única concesión ferroviaria hasta el momento existente.

Estos tres casos han incrementado de manera notable el peso de la deuda pública española. Lamentablemente no son las únicas concesiones de obra que han concluido con ese desastroso final. Otros proyectos públicos al amparo de la fórmula concesional han generado una cuantiosa deuda.

Por ejemplo, historia penosa ha sido el proyecto de tren de cercanías entre Navalcarnero y Móstoles que la Comunidad Autónoma de Madrid presentó en 2007 y que se frustró tres años al paralizar las obras la concesionaria, surgiendo un enmarañado enredo de conflictos con imposición de sanciones por la Administración autonómica, demanda de indemnizaciones por la empresa (que superan los 300 millones de euros), peticiones de compensaciones ante la resolución administrativa del contrato, por supuesto, el proceso concursal abierto y, lo que en este caso resulta más dramático, grandes desarrollos urbanísticos que han dejado a miles de nuevos vecinos sin conexión ferroviaria.

Junto a las infraestructuras ferroviarias también las aeroportuarias ofrecen ejemplos de fracasos. Las construcciones de los aeropuertos de Ciudad Real, Castellón o el de Murcia impulsado por una sociedad mixta (Aeromur) en la que participaba la Administración autonómica. Casi 300 millones de euros se comprometieron y tras su ejecución, en 2012, ningún vuelo despegó. La sociedad se deslizó hacia el concurso de acreedores y nos encontramos con otro enredo de conflictos jurídicos.

Y muchos más ejemplos de concesiones fallidas padecemos: Merca Ocio en Madrid, que comprometió más de un millón y medio de euros; algunas reservas de dominio público en los puertos; la concesión de la explotación de algunas desaladoras de agua marina; la bautizada como ciudad de la luz en Alicante, la ciudad del medio ambiente en Soria...

Proyectos que envueltos con el celofán jurídico de una concesión de obra pública ocultaban el amargo caramelo de una ingente deuda.

Tras el relato de solo tres historias afronto el análisis de cómo ha mudado el principio de riesgo y ventura. Cómo ha ido acomodándose a las distintas situaciones apelando a la búsqueda de un cierto reparto de infortunios, de recabar auxilios y ayudas para, al final, colocar en el platillo de la Hacienda Pública cuantiosas desventuras y desequilibrar la balanza de la equidad. Porque en muchas ocasiones eso se correspondía con fortunas para el concesionario.

Si el lector mantiene cierta curiosidad y me sigue, advertirá qué de nuevo hay en las vivencias que presenciamos, cómo se articulan las exigencias de la gran financiación para la realización de estas infraestructuras, y cómo la Historia nos ilustra sobre la aristocracia financiera —de hoy y de siempre— que se beneficia.

Una aclaración sobre el sistema de citas. He rehuido de asentar en el pie de página todas las referencias bibliográficas o jurisprudenciales que consultaba. Eran demasiadas y ofrecían una visión muy abigarrada. Parecía que el peso de la imprenta bajaba al pie, algo que quería evitar. Buscaba un texto en el que también posaran algunos ojos los no especialistas porque me he encontrado en estos años con personas curiosas, responsables y sensatas y que preguntan cómo son posibles tamaños conflictos. En qué fracasan las leyes. De ahí que optara por reducir las referencias a unas páginas finales en cada capítulo, de aquellas obras sobre las que los más interesados pueden seguir profundizando, y apuntar en un cuerpo de letra inferior alguna precisión que puede ser saltada por el no especialista.

También para la relación de sentencias he creído oportuno aligerar su referencia en el texto y recoger un listado más detallado con la cita completa a través del sistema europeo para su fácil localización.

Quiero dejar constancia de otra aclaración: este libro y el tiempo que he dedicado al estudio no ha contado con ningún apoyo financiero, en términos universitarios: ningún proyecto de investigación. Pues hace tiempo he declarado la guerra a los formularios.

Y cómo no, los agradecimientos. Muchas personas han atendido mis inquietudes sobre las desventuras del dinero público. La cita sería larga y saben que mi gratitud con ellas es más grande que las deudas públicas a las que aludo. No obstante quiero dejar aquí constancia de que me atendieron como siempre con gran eficacia los funcionarios de la biblioteca de la Universidad de León (Isabel de la Puente, Josefa Marciel, Mireya Sánchez y Roberto González). Fueron muy gratas las conversaciones con Francisco Vicent Chuliá e Isabel Fernández Torres, así como los siempre prestos comentarios de Alberto Tapia.

Javier Paniagua y José Antonio Piqueras me iluminaron el sendero de la Historia. En fin, como en todos los trabajos, mi marido es el foco permanente de sabiduría y juicio que siempre me trae sus conversaciones con los clásicos. Por estas venturas le vuelvo a dedicar mi trabajo.