



LAS DESVENTURAS DEL DINERO PÚBLICO. ELEGÍA AL PRINCIPIO DE «RIESGO Y VENTURA»

Mercedes FUERTES

Marcial Pons 2018

203 páginas

Este Ensayo es una fundamentada y erudita protesta contra una de las heridas más profundas que padece el patrimonio público y por la que pierde un alarmante flujo de dinero y derechos: los proyectos de infraestructuras públicas que fracasan. Es, en efecto, una protesta fundamentada porque viene sólidamente construida sobre una previa revisión, por parte de la autora, de un importante volumen de datos, documentos, normas, acuerdos, contratos, convenios, resoluciones y sentencias sobre la materia. Es también una protesta erudita, ya que prescinde de cualquier forma de sensacionalismo —que la materia permitiría— y prefiere asentarse en el rigor doctrinal y en una visión multidisciplinar del problema.

El Libro parte de un hecho innegable, el elevado número de obras públicas que acaban suponiendo para el Estado un enorme agujero de deuda. Ante esta situación, la autora se hace la pregunta incómoda pero inevitable: ¿tantas deficiencias contiene nuestro ordenamiento jurídico para generar ese penoso resultado?

Como rápida y acertadamente se apunta en el Trabajo, este fallo sistémico tan lesivo para el erario público tiene relación directa con el intenso deterioro que ha experimentado el principio de riesgo y ventura del contratista, pilar fundamental del régimen jurídico regulador de las concesiones de obras públicas. Las venturas son bien acogidas por los concesionarios pero los riesgos, en cambio, acaban derivándose hacia la Hacienda Pública.

Uno de los rasgos distintivos de este Libro es su ordenado planteamiento sistemático, que parte de tres ejemplos paradigmáticos de esta fuente de despilfarro para terminar proponiendo vías para «salir del túnel», y nunca mejor dicho.

El capítulo primero analiza el permiso de investigación de hidrocarburos bautizado como proyecto «Castor», cuyo objeto era la realización de estudios conducentes a determinar la posible rentabilidad de la utilización de una estructura marina como depósito. La autora describe con claridad las condiciones físicas relacionadas con esta actividad, el marco jurídico que la envolvía y el mercado económico en el que debía sobrevivir y prosperar. También describe, de manera dolorosamente detallada, cómo la irregular redacción de la concesión, el tortuoso recorrido administrativo del proyecto, los vaivenes de las decisiones económicas, los seísmos producidos en la zona, la consecuente paralización provisional de las actividades, la renuncia de la concesionaria, la «hibernación de las instalaciones» y la extinción de la concesión fueron los eslabones de una cadena que acabó en el pago de abundantes indemnizaciones con cargo a las arcas públicas y, por tanto, al esfuerzo fiscal de los contribuyentes.

El segundo capítulo de la Obra se dedica a lo que la autora resume como el sueño de las autopistas radiales de Madrid, una evocación gratificante en su concepción inicial pero una pesadilla cuando el proyecto tuvo que pasar del papel, que todo lo aguanta, al terreno y a los imprevistos de la realidad, siempre implacable. Ese tránsito del sueño de una noche de verano a la pesadilla de una noche de invierno aparece muy claramente explicado, con referencia a adversidades como el espectacular incremento de los justiprecios de las expropiaciones, la existencia de un tráfico real inferior al previsto y la mejora de otras rutas alternativas. Al final de la operación: un intento desesperado de evitar la

tragedia financiera con ayudas públicas, una insuficiente solución jurídica a través de la vía concursal, la asunción provisional de la gestión por el Sector Público y, en términos literales «un gran roto para las cuentas públicas».

En el capítulo tercero encontramos la radiografía de otra fractura importante en el Patrimonio Público, la que se produjo como consecuencia del fracaso del Proyecto hispano-francés de alta velocidad ferroviaria. En el origen del proyecto, un saludable objetivo: ayudar a coser la integración europea uniendo las ciudades más importantes de los países de la Unión a través de trenes de alta velocidad. Después, como causas del fracaso: la incorrecta elección de la fórmula jurídica de la concesión de obra pública, la complejidad de los trámites de licitación y adjudicación, los problemas planteados por otras líneas convencionales relacionadas con la nueva obra, la escasez de viajeros frente al volumen previsto y los problemas de suministro eléctrico, entre otros factores.

Sobre la base de la minuciosa descripción de las tres debacles financieras que se acaban de exponer, Mercedes Fuertes saca sus conclusiones en un capítulo *ad hoc*, el cuarto del Libro. La metodología aplicada en este capítulo pasa por empezar planteando tres preguntas lógicas y extraordinariamente directas: ¿Cómo es posible que la Hacienda Pública siempre responda?, ¿es que ha de admitirse que el Estado sea, al final, el absoluto garante y actúe como asegurador de cualquier riesgo en la ejecución de las grandes infraestructuras?, ¿no asume ningún riesgo quien contrata con la administración Pública? A partir de estas tres sacudidas, el capítulo recoge un erudito estudio histórico de la contratación pública, una descripción del tránsito del principio de riesgo y ventura del empresario al nuevo postulado de riesgo para el Sector Público contratante y ventura para el adjudicatario, el planteamiento de propuestas para evitar estos peligros para el erario público, las advertencias de la Unión Europea y otras variadas cuestiones en las que se entrelazan ejemplos tanto de derroche de dinero público como de antídotos que lo hubieran evitado.

Cada capítulo viene acompañado de una interesante bibliografía y de una relación de Sentencias fundamentales para la comprensión de los casos y conclusiones que configuran el Trabajo.

Además del interés de las cuestiones tratadas y del rigor doctrinal con el que se examinan, resulta reseñable la claridad de la redacción, la frescura de la exposición —adornada con enfoques muy creativos y citas de autores clásicos y modernos de todas las ramas del saber humano—, así como la audacia de las conclusiones y propuestas que se aportan por la autora.

Este ensayo nace de lo que Mercedes Fuertes considera el ineludible compromiso que una profesora de derecho público debe tener contra la ineficiencia extrema en la gestión de los fondos públicos, lo que conocemos como «despilfarro» de los mismos. Por eso el Texto no solo constituye un Trabajo serio desde una perspectiva jurídica, sino también provocativo desde un enfoque social. De ahí que, dos años después de su publicación, merezca ser comentado en una publicación del perfil científico y profesional de la Revista Española de Control Externo.

Vivimos tiempos en los que la realidad está dejando al descubierto, con una crudeza desconocida desde hace dos generaciones, la necesidad de buscar fórmulas sensatas y equilibradas de colaboración entre el Sector Privado y el Sector Público, fórmulas que permitan una simbiosis entre ambos Sectores y no una relación en la que cualquiera de los dos sea parásito y el otro huésped.

Estamos ante un Libro de interés para docentes e investigadores, para profesionales del derecho y de la economía (jueces, fiscales, abogados en ejercicio, interventores, profesionales del control externo, auditores, etc.) y para cualquier ciudadano inquieto ante las alarmantes noticias que se suceden respecto a casos de ineficiencia y opacidad en la gestión pública, con independencia de que los mismos formen parte o no de tramas de corrupción.

Para quienes, por vocación y profesión, dedicamos nuestro trabajo diario y nuestra ciencia a intentar garantizar la integridad de los bienes y derechos de titularidad pública, este Libro es una fuente fiable de información y un estímulo contra la desmotivación y la pereza.

CARLOS CUBILLO RODRÍGUEZ

Doctor en Derecho
Letrado del Tribunal de Cuentas